

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente	3
ALLEGATO (<i>Rapporto sull'attività svolta dal Comitato per la legislazione</i>)	9
Sui lavori del Comitato	3
ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO:	
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile. Esame C. 2468 Governo, approvato dal Senato (Parere alla VIII Commissione) (<i>Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni</i>)	4

Martedì 26 maggio 2009. — Presidenza del presidente Lino DUILIO.

La seduta comincia alle 18.15.

Comunicazioni del Presidente.

Lino DUILIO, *presidente*, comunica che il collega Franco Stradella ha presentato il Rapporto sull'attività svolta dal Comitato nel periodo relativo al suo turno di presidenza nel quale, secondo prassi consolidata, traccia un bilancio dei principali aspetti in cui si è articolata l'attività consultiva dell'organo nel periodo di riferimento e del suo seguito presso le Commissioni e l'Assemblea.

Il rapporto dà conto, in particolare, della multiforme attività svolta dall'organo, sia nei suoi aspetti riferiti all'ordinaria attività consultiva che per quanto concerne le iniziative esterne portate a compimento. In esso sono analiticamente ricostruite le modalità dell'attività consultiva espletata, unitamente alla ricostruzione dei caratteri prevalenti dell'attività legislativa nello specifico contesto istituzionale della particolare fase della legisla-

tura. Interessanti considerazioni sono contenute nella parte relativa al seguito dei pareri, in cui viene anche analizzato il grado di incisività delle azioni del Comitato e sono prospettate alcune possibili iniziative volte a migliorare il tasso di recepimento dei rilievi formulati. Nel Rapporto vengono svolte riflessioni conclusive su possibili prospettive di sviluppo dell'attività consultiva.

Il Rapporto è pubblicato in allegato al resoconto della seduta odierna del Comitato ed è disponibile nell'apposita sezione del sito internet della Camera dei Deputati dedicata al Comitato.

Il Comitato prende atto.

Sui lavori del Comitato.

Facendo seguito a quanto comunicato nella seduta dell'8 aprile 2009, sottopone all'attenzione dei membri del Comitato la proposta di svolgere alcune audizioni, previa autorizzazione della Presidenza della Camera. Scopo principale dell'iniziativa è quello di promuovere una riflessione su alcune rilevanti questioni che riguardano

le specifiche competenze istituzionali del Comitato per la legislazione. Si riferisce, in particolare, alle problematiche connesse all'uso degli strumenti legislativi che involgono i poteri normativi del Governo ed ai loro riflessi sulle tematiche della qualità della legislazione.

L'ulteriore obiettivo che si intende perseguire è quello di approfondire le caratteristiche essenziali dei nuovi metodi di legislazione, funzionali alla realizzazione delle politiche pubbliche con strumenti innovativi, in quanto questi ultimi vengono definiti in un quadro di cooperazione interistituzionale tra diversi livelli di Governo (statale, territoriale e sovranazionale). Si tratta evidentemente di indagare un settore nuovo e solo parzialmente esplorato, ma che risulta di grande interesse alla luce delle recenti esperienze dell'organo e delle nuove prospettive di sviluppo del cosiddetto modello federalista dello Stato.

Per le suddette finalità, ritiene utile promuovere, dunque, un ciclo di audizioni formali con i rappresentanti dell'Esecutivo istituzionalmente preposti al coordinamento legislativo nelle sue diverse forme. In particolare, ove i colleghi concordino, il Comitato per la legislazione potrebbe chiedere alla Presidenza della Camera di procedere, a partire dal prossimo mese di giugno, all'audizione, ai sensi dell'articolo 143, secondo comma, del Regolamento, del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Elio Vito, sull'uso dei principali strumenti normativi dell'Esecutivo; del Ministro per la semplificazione, Roberto Calderoli, sulle politiche di semplificazione e riordino della legislazione, nonché del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Gianni Letta, sull'attività governativa di istruttoria e progettazione normativa.

Successivamente, sempre in stretta relazione alle specifiche competenze del Comitato, si potrebbe procedere ad ulteriori audizioni di rappresentanti dell'Esecutivo i cui dicasteri sono direttamente responsabili di settori normativi in cui sono in corso processi di semplificazione, quali, ad

esempio, i settori della pubblica amministrazione, delle politiche comunitarie, degli affari regionali e dell'economia.

Ove il Comitato concordi, provvederà a sottoporre al Presidente della Camera le iniziative sopra prospettate.

Il Comitato concorda.

**ESAME AI SENSI DELL'ARTICOLO 96-BIS,
COMMA 1, DEL REGOLAMENTO**

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile.

Esame C. 2468 Governo, approvato dal Senato.
(Parere alla VIII Commissione).

(Esame e conclusione – Parere con condizioni e osservazioni).

Il Comitato inizia l'esame del disegno di legge in titolo.

Pino PISICCHIO, *relatore*, illustra la seguente proposta di parere:

« Il Comitato per la legislazione,

esaminato il disegno di legge n. 2468 e rilevato che:

esso reca un contenuto articolato, ma sostanzialmente omogeneo, in quanto volto a definire interventi a favore delle aree colpite dal terremoto del mese di aprile, individuando strumenti e risorse necessarie a realizzare gli obiettivi; in tale ambito, rientrano dunque anche le disposizioni di carattere ordinamentale relative alla nuova disciplina fiscale dei giochi ed alla spesa sanitaria nazionale (articoli 12 e 13), quanto meno per la parte in cui contribuiscono alla copertura degli oneri, mentre non appaiono univocamente riferibili ai suddetti obiettivi né la disposizione che istituisce una nuova Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche (articolo 9-*bis*, comma 6), né la disposizione riguardante il finanzia-

mento di accordi di programma per l'attuazione di interventi agevolativi (articolo 10, comma 3); peraltro, l'ambito di applicazione delle disposizioni appare variabile in quanto, alcune si applicano al territorio dei comuni interessati dal sisma "che, sulla base dei rilievi macrosismici effettuati dal Dipartimento della protezione civile abbiano risentito una intensità MSC uguale o superiore al sesto grado, identificati con il decreto del Commissario delegato 16 aprile 2009, n. 3" (articolo 2, comma 2 e articolo 14, comma 5-bis); altre disposizioni fanno riferimento in generale "alla regione Abruzzo, ovvero ai comuni interessati dal sisma" (articolo 4, comma 1, lettera a)); l'articolo 10, comma 1-bis, primo periodo fa riferimento all'ambito "dei territori comunali della provincia di L'Aquila e di quelli di cui all'articolo 1 del presente decreto" ed infine, l'articolo 6, comma 3, con riguardo al rinvio delle elezioni amministrative, si riferisce alla sola provincia de L'Aquila;

nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con le preesistenti fonti normative, anche di recente approvazione, che risultano in gran parte oggetto di modifiche non testuali (ad esempio, l'articolo 9-bis, comma 6, nel sostituire al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche una Commissione nazionale di nuova istituzione, incide sull'articolo 23-bis, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008; l'articolo 13 modifica in modo non testuale sia l'articolo 1, comma 40, della legge n. 662 del 1996, in materia di quote di spettanza sul prezzo di vendita al pubblico delle specialità medicinali, sia l'articolo 5 del decreto legge n. 159 del 2007, in merito al tetto alla spesa farmaceutica territoriale per il solo 2009);

in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, all'articolo

2, comma 9; all'articolo 3, comma 5-bis; all'articolo 4, comma 8; all'articolo 9, commi 2, 3, 5 e 6; all'articolo 10, comma 1-bis; all'articolo 14, comma 1); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, l'articolo 2, al comma 2, richiede "il rispetto sostanziale dei requisiti di sicurezza sanitaria" ed al comma 4 prevede la deroga alle vigenti previsioni urbanistiche», l'articolo 16, comma 4, consente la deroga alle disposizioni sul rilascio delle certificazioni antimafia); in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, all'articolo 2, comma 5); in altri casi, infine, si dettano discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (ad esempio all'articolo 2, commi 3 e 5);

configurandosi come intervento di carattere eccezionale e straordinario, adottato in funzione dell'esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici, adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità, il decreto-legge riconosce ampi poteri di ordinanza che tuttavia non sono limitati alla sola gestione della situazione emergenziale in Abruzzo (articolo 1), ma si estendono anche alle attività di organizzazione nella medesima regione dello svolgimento del vertice internazionale denominato "G8"; inoltre viene confermata l'operatività delle ordinanze emanate per il completamento delle opere in corso di realizzazione per il medesimo evento in Sardegna, ovvero di quelle programmate o da programmare (articolo 17, comma 2);

esso reca, all'articolo 4, comma 4, una proroga di un termine, concernente la presentazione dei piani di edilizia scolastica che risulta attualmente fissato con decreto ministeriale; trattandosi tuttavia di una proroga relativa alla sola regione Abruzzo essa risulta strettamente conseguenziale alle misure di sostegno alle zone colpite dal sisma, senza che si determini alcuna incidenza diretta sulla norma di

rango secondario, che reca un termine che resta valido per tutte le altre regioni;

il provvedimento, che pure introduce in massima parte misure emergenziali ed immediatamente operative, reca tuttavia alcune norme i cui effetti finali appaiono destinati a prodursi in un momento significativamente distanziato dalla loro entrata in vigore (ad esempio, l'articolo 4, comma 9-*bis*, assegna sei mesi ai Comuni per predisporre i piani di emergenza; l'articolo 11 reca un'autorizzazione di spesa a decorrere dal 2010); per tali disposizioni la rispondenza al requisito, previsto dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, della "immediata applicabilità" delle misure disposte dal decreto, va dunque valutata anche con riguardo ad eventuali effetti intermedi ed alla tempistica di adempimenti previsti (che, nei casi di specie, non sono espressamente indicati ma solo implicitamente previsti);

in connessione all'evento calamitoso che ha colpito le zone interessate dall'appuntamento elettorale, il provvedimento detta altresì una disposizione in materia elettorale volta a differire in una data compresa tra il 1° novembre ed il 15 dicembre 2009, lo svolgimento delle consultazioni elettorali già previste nella prossima primavera, analogamente a quanto già avvenuto in precedenti occasioni;

in ragione della predetta situazione di emergenza, il provvedimento reca anche una disposizione che richiama la sanzione penale relativa al "possesso di segni distintivi contraffatti", applicabile nel caso in cui l'indebito utilizzo del segno distintivo della Presidenza del Consiglio – dipartimento della protezione civile avvenga "nei territori in cui vige lo stato d'emergenza" (articolo 15, comma 3); tale normativa penale integra dunque una specifica disciplina per i territori interessati, la cui applicazione ha carattere temporaneo in quanto correlata al perdurare di situazioni emergenziali e che, dunque, appare suscettibile di ulteriori applicazioni in ogni area territoriale interessata ad una dichiarazione di stato di emergenza;

il decreto-legge reca una disposizione di interpretazione autentica (articolo 16, comma 6) per la quale non appare chiaro il rispetto della prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui "deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo"; effetto retroattivo produce inoltre, l'articolo 7, comma 3, che modifica una disposizione della legge finanziaria per il 2007 "con effetto dal 1° gennaio 2009";

reca disposizioni che contengono richiami normativi effettuati in forma generica o imprecisa, per le quali sarebbe invece opportuno, ove possibile, specificare maggiormente la normativa cui si rinvia: ad esempio, l'articolo 3, comma 1-*ter*, introdotto durante l'*iter* al Senato, prevede che il saldo dei contributi e dei benefici sia vincolato alla documentazione che attesti che gli interventi siano stati realizzati ai sensi del decreto legge 28 maggio 2004, n. 136, senza esplicitare il riferimento all'articolo 5, relativo alle norme tecniche sulle costruzioni; ancora, all'articolo 4, comma 9-*bis*, il richiamo ai piani di emergenza comunale di cui al decreto legislativo n. 112 del 1998 dovrebbe essere integrato con un espresso rinvio all'articolo 108 del citato decreto legislativo n. 112; all'articolo 5, comma 5, si rinvia all'articolo 240-*bis* delle disposizioni di attuazioni al codice di procedura penale, mentre il riferimento corretto dovrebbe essere all'articolo 2 della legge n. 742 del 1969, integralmente sostituito dalla prima delle disposizioni richiamate; l'articolo 6, comma 4-*bis*, richiama i piani di gestione di cui all'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE, che è stato recepito dall'articolo 117 del decreto legislativo n. 152 del 2006; infine, l'articolo 16, comma 6, rinvia all'articolo 74 del decreto-legge n. 112 del 2008, riferendosi però erroneamente al solo comma 6-*bis* e non all'intero contenuto dell'articolo 74, come sarebbe più corretto;

il provvedimento, inoltre, adotta espressioni generiche o imprecise (l'articolo 3, comma 1, lettera *e-bis*), dispone in modo generico che l'amministratore condominiale, nel curare la ricostruzione delle parti comuni degli edifici con contributi pubblici "si avvale dell'ausilio di condomini che rappresentino almeno il 35 per cento delle quote condominiali"; l'articolo 4, comma 5, prevede che "le risorse disponibili sul bilancio del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca finalizzate agli arredi scolastici, *possono essere destinate* alle istituzioni scolastiche ubicate nella regione Abruzzo"; l'articolo 6, comma 1, alla lettera *l*) proroga genericamente gli "organi necessari al funzionamento degli enti impegnati nel rilancio delle attività produttive e per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma"; secondo l'articolo 14, comma 4, "le maggiori entrate rivenienti dalla lotta all'evasione fiscale, anche internazionale, derivanti da futuri provvedimenti legislativi... affluiscono ad un apposito Fondo ...destinato all'attuazione delle misure di cui al presente decreto *e alla solidarietà*";

il disegno di legge di conversione presentato dal Governo al Senato non è corredato della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), in difformità con quanto prescritto dal recente "regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione" (D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170), che pure consente che taluni atti siano esentati dalla suddetta relazione; secondo l'articolo 9, comma 3 del citato regolamento, in questi casi, "la relazione illustrativa contiene il riferimento alla disposta esenzione e alle sue ragioni giustificative e indica sinteticamente la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative", elementi che non sono invece rinvenibili nella relazione di accompagnamento;

ritiene che, per la conformità ai parametri stabiliti dall'articolo 16-bis e 96-bis del Regolamento, debbano essere rispettate le seguenti condizioni:

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 3, comma 1, lettera *d*) – che richiama "gli atti di cui alla lettera *c*)" – si proceda a correggere il richiamo interno in conseguenza alla soppressione della lettera *c*) dell'articolo, avvenuta nel corso dell'esame presso il Senato;

all'articolo 5, commi 3 e 10, si proceda a verificare se i rinvii in essi contenuti rispettivamente "ai provvedimenti di cui al comma 1" ed "ai decreti di cui al comma 1" non debbano invece riferirsi all'articolo 1, atteso che il comma 1 dell'articolo 5 sembra principalmente volto a disporre la sospensione di termini processuali;

all'articolo 6, comma 4-bis – ove si richiamano i piani di gestione "di cui all'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE" – si proceda ad aggiornare il riferimento normativo in relazione alla circostanza che la disposizione della citata direttiva è recepita dall'articolo 117 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Il Comitato osserva altresì quanto segue:

sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente:

agli articoli 3, comma 1, 6, comma 1, e 8, comma 1 – ove si prevede che siano disposti contributi di diverso tipo ed altre misure di favore destinate alle attività produttive, alle comunità territoriali ed ai soggetti colpiti dall'evento sismico – dovrebbe valutarsi l'opportunità di specificare se, analogamente a quanto disposto dall'articolo 4, anche le suddette determinazioni debbano essere assunte mediante le ordinanze di cui all'articolo 1; in particolare, all'articolo 6, comma 1, dovrebbe precisarsi anche che con i medesimi strumenti viene fissata la durata della sospen-

sione, ivi prevista, di numerosi termini concernenti adempimenti onerosi per gli enti pubblici, le famiglie, i lavoratori e le imprese, sospensione che attualmente è invece indeterminata;

all'articolo 10, comma 1-ter – ove si demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, "l'applicazione, *in alternativa alle disposizioni di cui al comma 1-bis*, di un regime fiscale di incentivazione" – dovrebbe precisarsi in che termini opera il suddetto meccanismo alternativo, chiarendo in particolare se la scelta sia discrezionalmente rimessa al Ministro oppure derivi da altre circostanze, quale potrebbe essere la constatata impossibilità di istituire le zone franche urbane previste appunto dal citato comma 1-bis;

sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione:

all'articolo 15 – il cui comma 2 riserva l'uso del logo e della denominazione "Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della protezione civile" esclusivamente "*agli operatori ad esso appartenenti*" e che, al comma 3, prevede la punibilità, ai sensi dell'articolo 497-ter del codice penale, di chiunque utilizzi indebitamente il suddetto segno distintivo "nei territori in cui vige lo stato d'emergenza" – dovrebbe valutarsi l'opportunità di precisare, in primo luogo, l'ambito soggettivo

di applicazione, al fine di chiarire se il segno distintivo in oggetto possa essere utilizzato anche dalle organizzazioni di volontariato, atteso che il DPCM 11 ottobre 2002 consente che possano fregiarsi dell'emblema rappresentativo del Dipartimento della protezione civile anche gli appartenenti ad associazioni di volontariato di protezione civile inserite in appositi elenchi o registri, regionali o nazionali; inoltre, dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare se limitare la fattispecie penale in ragione di una specifica motivazione della dichiarazione dello stato di emergenza, analogamente a quanto disposto dall'articolo 6 del decreto legge n. 172 del 2008, che individua una specifica normativa penale applicabile esclusivamente "nei territori in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti"; infine, dovrebbe chiarirsi se con il richiamo all'articolo 497-ter del codice penale si preveda anche l'applicazione dell'aggravante prevista dall'articolo 497-bis, secondo comma ("la pena è aumentata da un terzo alla metà per chi fabbrica o comunque forma il documento falso, ovvero lo detiene fuori dei casi di uso personale") ».

Il Comitato approva la proposta di parere.

La seduta termina alle 18.35.

ALLEGATO

CAMERA DEI DEPUTATI

COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

RAPPORTO SULL'ATTIVITA' SVOLTA DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

PRIMO TURNO DI PRESIDENZA

(26 maggio 2008 – 25 marzo 2009)

(Presidente On. Franco Stradella)

XVI LEGISLATURA



INDICE

Premessa

1. Le iniziative esterne

- 1.1. Le pubblicazioni del Comitato
- 1.2. Il sito Internet
- 1.3. Le riunioni interistituzionali

2. I caratteri prevalenti dell'attività legislativa nel periodo di riferimento

3. L'attività consultiva

- 3.1. L'ordinaria attività consultiva: struttura e parametri dei pareri
- 3.2. L'attivazione del Comitato per la legislazione
- 3.3. Il seguito dei pareri
- 3.4 *Le prospettive di sviluppo dell'attività consultiva*

4. L'espressione di opinioni dissenzienti

5. Gli atti sottoposti all'esame del Comitato

- 5.1. Tendenze della decretazione d'urgenza
- 5.2. Gli altri provvedimenti trasmessi al Comitato
- 5.3. Tendenze della delegificazione.

6. Il parere sul programma legislativo dell'Unione europea

Conclusioni

GRAFICI ALLEGATI

- Attività nel turno di presidenza Stradella
- Dati aggregati

PREMESSA

Il presente rapporto conclude il primo turno di presidenza del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura, caratterizzato, come ormai tradizione, da una multiforme attività, nella quale l'ordinaria attività consultiva gioca un ruolo importante ma non esclusivo, affiancandosi anche ad iniziative assunte nell'ambito del Comitato ma non riconducibili all'organo in quanto tale.

Con riguardo all'attività consultiva, si è confermata anche nei primi mesi della XVI legislatura la consolidata caratterizzazione del Comitato come organo consultivo di alta valenza istituzionale per gli aspetti relativi alla qualità della legislazione.

In linea con quanto sempre avvenuto, fin dalla sua istituzione, non si è assistito - nell'ambito del Comitato - al prevalere di logiche di schieramento, con conflitti maggioranza/opposizione circa la direzione da seguire nell'espressione dei pareri. Anche in caso di diversità di vedute tra i membri del Comitato, si è quasi sempre preferito – con qualche eccezione – non ricorrere allo strumento della opinione dissenziente. È l'ennesima conferma che i componenti del Comitato hanno una notevole consapevolezza del ruolo istituzionale da essi svolto, al servizio del miglioramento della qualità della legislazione.

Prima di procedere all'esposizione degli indirizzi espressi e dei risultati conseguiti nel corso di questa fase dell'attività del Comitato, che ha sostanzialmente coinciso con la parte iniziale della XVI legislatura, appare utile richiamare sinteticamente il contesto istituzionale nel quale si è inserito - nel periodo qui considerato - l'operato di questo organo così peculiare.

Il periodo iniziale di ciascuna legislatura è fisiologicamente caratterizzato da un maggiore ricorso alla decretazione d'urgenza, nelle more della costituzione delle Commissioni parlamentari e dell'entrata a regime sia del Governo, sia del Parlamento. Nei primi mesi della legislatura in corso, a questo andamento fisiologico, sembra affiancarsi una chiara prevalenza della opzione favorevole alla decretazione d'urgenza, vista come strumento per assumere decisioni immediate e responsabilizzanti sia per il potere esecutivo sia per il potere legislativo. Ai

decreti-legge ed alle relative leggi di conversione si sono affiancati alcuni disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, i quali ricorrono, per lo più, allo strumento della delega legislativa. Uno solo di tali provvedimenti è stato approvato definitivamente nel periodo di riferimento del presente rapporto: è la legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti.

La tipologia dei provvedimenti esaminati ed approvati dalle Camere (in massima parte leggi di conversione e disegni di legge contenenti deleghe al Governo) ha comportato un intenso lavoro da parte del Comitato, che ha espresso i propri pareri su un numero significativo di progetti di legge.

1. LE INIZIATIVE ESTERNE

I fenomeni descritti nella premessa, tutti interni al livello statale, vanno inseriti nella più ampia cornice comunitaria e repubblicana, per avere piena contezza di un processo decisionale che vede la necessaria partecipazione di più livelli di governo e che si muove su più piani, non esclusivamente normativi. Per ricostruire tali processi, che peraltro hanno proprie caratteristiche peculiari in ciascun settore dell'ordinamento, il Comitato per la legislazione, *a latere* della ordinaria attività consultiva, si è reso promotore – fin dalla sua nascita – di un nuovo tipo di iniziative a carattere interistituzionale. Tali iniziative hanno finalità di riflessione di ordine generale sui problemi di metodo della legislazione e sulle principali tendenze che si manifestano nella accentuata dinamica dei fenomeni decisionali pubblici contemporanei. Esse si propongono di porre le basi per un dialogo su questi temi tra gli esponenti istituzionali appartenenti ai diversi livelli dell'ordinamento e più impegnati su problemi specifici di funzionamento del nostro sistema istituzionale.

1.1. Le pubblicazioni del Comitato

1.1.1. *Il Rapporto sulla legislazione.*

La preparazione del rapporto annuale sulla legislazione riveste un'importanza centrale nell'attività esterna del Comitato. Il rapporto riflette infatti lo spirito di cooperazione interistituzionale che anima il Comitato. Esso, promosso nell'ambito di un'iniziativa di collaborazione tra la Camera e le Assemblee legislative regionali, aperta al concorso di altre istituzioni e dei centri scientifici esterni, è lo strumento attraverso il quale vengono individuate le tendenze più recenti della produzione normativa nel nostro Paese.

Nel periodo di riferimento, è stato elaborato e presentato il rapporto 2008, composto, come tradizione, di cinque parti:

- la nota di sintesi è dedicata al ruolo delle Assemblee legislative nel processo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, con specifico riguardo alle garanzie per l'informazione e la trasparenza dei processi decisionali tra i livelli territoriali. La nota è corredata di due allegati, relativi – rispettivamente – alle fonti di conoscenza della finanza pubblica e ad una sintetica ricostruzione delle politiche pubbliche in nove settori presi a campione;
- la parte II – curata dall'Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" del CNR (ISSIRFA) investiga le tendenze evolutive della legislazione regionale sulla base delle risposte fornite dagli uffici dei Consigli regionali ad un questionario, elaborato d'intesa tra l'istituto stesso, gli uffici della Camera e quelli delle Assemblee regionali;
- la parte III – curata dall'Osservatorio sulle fonti dell'università di Firenze – dà conto della giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V;
- la parte IV analizza i dati e le tendenze della legislazione statale;
- la parte V offre un quadro comparatistico dell'attività legislativa in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

Il Rapporto è stato presentato il 10 ottobre 2008 a Venezia, nell'ambito di una riunione interistituzionale cui hanno partecipato numerose cariche istituzionali e della quale si dà conto nel paragrafo 1.3.

1.1.2. Gli Appunti del Comitato.

L' iniziativa di dare vita ad una collana di approfondimenti utili al lavoro del Comitato, intitolata "Appunti del Comitato per la legislazione"¹, è finalizzata a saldare l'attività consultiva con una riflessione a più ampio spettro sulla qualità della produzione normativa. Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, sono usciti tre fascicoli, composti da due parti: la prima dà conto, in forma sintetica, della produzione normativa realizzata nel corso della legislatura; la seconda consiste in un *focus* volto ad approfondire di volta in volta specifiche tematiche. Il *focus* dei tre fascicoli usciti nel periodo di riferimento (rispettivamente aggiornati al 15 luglio ed al 15 novembre 2008 nonché al 15 marzo 2009) ha riguardato rispettivamente: il punto sulle politiche per la semplificazione nel

¹ Del primo fascicolo della collana è stata data notizia nella seduta del Comitato del 15 dicembre 2004.

passaggio dalla XV alla XVI legislatura; un quadro della complessità e dell'articolazione delle leggi approvate, che si riflette in un procedimento legislativo che investe generalmente un numero consistente di Commissioni²; l'impatto sull'ordinamento dei provvedimenti che hanno concorso a definire la manovra finanziaria per il 2009.

1.2. Il sito Internet

I contenuti delle pagine dedicate al Comitato nel sito della Camera sono oggetto di costante aggiornamento. Sul sito sono disponibili, per ciascuna legislatura, la composizione del Comitato, l'ordine del giorno, i resoconti sommari delle sedute, i resoconti stenografici delle audizioni, i testi integrali dei rapporti sulla legislazione, i rapporti sull'attività svolta dal Comitato e, tramite un *link* alle pagine dell'Osservatorio sulla legislazione, i materiali di documentazione e gli "Appunti del Comitato".

E' anche possibile ricostruire l'attività del Comitato attraverso tutti gli 11 anni trascorsi dalla sua istituzione, nel gennaio 1998. Nei siti dedicati alle legislature precedenti – analogamente a quanto avviene per la legislatura in corso – è infatti presente una sezione dedicata al Comitato, nella quale sono reperibili anche gli atti delle iniziative pubbliche da esso assunte.

1.3. Le riunioni interistituzionali

Nel corso del periodo di riferimento, si sono svolte alcune riunioni interistituzionali finalizzate prima alla elaborazione e quindi alla presentazione del Rapporto sulla legislazione 2008.

Come già accennato, il Rapporto è stato presentato nell'ambito di una importante riunione svoltasi il 10 ottobre 2008 presso il Palazzo Ducale di Venezia, introdotta dall'estensore del presente rapporto e dal presidente del Consiglio regionale del Veneto ed articolata in due sessioni: nella prima Gianfranco Fini, Presidente della Camera, ha trattato il tema *unità, federalismo e democrazia* e Monica Donini, coordinatrice della Conferenza

² Il *focus* è stato elaborato sulla base dei dati relativi ai lavoratori preparatori delle leggi forniti dal Servizio Commissioni.

dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ha illustrato *il ruolo delle Assemblee regionali nell'attuazione del federalismo fiscale*. La seconda sessione si è a sua volta articolata in due dibattiti:

- il primo, relativo al dialogo tra esecutivi ed assemblee legislative, cui hanno partecipato il sindaco di Venezia, Massimo Cacciari, il presidente della Regione Veneto, Giancarlo Galan, il coordinatore della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Vasco Errani, ed il Ministro per i rapporti con le Regioni, Raffaele Fitto;
- il secondo, introdotto da una relazione del vicepresidente vicario della Camera Antonio Leone, ha riguardato il dialogo tra Parlamento ed Assemblee regionali nella cornice comunitaria. Vi hanno preso parte quasi tutti i componenti del Comitato paritetico tra Camera, Senato ed Assemblee legislative regionali³: il presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, Carlo Vizzini e la senatrice Adriana Poli Bortone; i deputati Giuseppe Calderisi, Manuela Dal Lago e Lino Duilio; il presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali Davide Caparini; il presidente del Consiglio regionale del Lazio Guido Milana. Ha inoltre partecipato il presidente del Consiglio regionale della Puglia Pietro Pepe.

Gli interventi conclusivi sono stati svolti dal vice coordinatore della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Giacomo Spissu, dal vice presidente del Consiglio regionale del Veneto, Carlo Alberto Tesserin, e dalla vice presidente della Camera, Rosy Bindi.

Nel primo trimestre di quest'anno si sono svolte – a livello tecnico – alcune riunioni preparatorie del rapporto 2009, che, in continuità con il precedente rapporto dovrebbe fare il punto sui processi decisionali in alcuni settori delle politiche pubbliche, nella prospettiva del federalismo fiscale.

³ L'istituzione del Comitato è stata prevista con il protocollo di intesa tra le due Camere e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome siglato il 28 giugno 2007.

2. I CARATTERI PREVALENTI DELL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA NEL PERIODO DI RIFERIMENTO

Come già accennato, il primo turno di presidenza del Comitato ha sostanzialmente coinciso con i primi 10 mesi della XVI legislatura.

Nella tabella che segue si dà un quadro delle leggi approvate nel corso della legislatura, fino alla data del 25 marzo 2009.

Iniziativa e tipologia di leggi	Numero di leggi approvate	Percentuale sul totale
INIZIATIVA GOVERNATIVA	56	94,83%
Conversione di decreti-legge	31	
Leggi di bilancio	4	
Leggi collegate alla manovra finanziaria	1	
Leggi di ratifica	19	
Altre leggi di iniziativa governativa	1	
INIZIATIVA PARLAMENTARE	3	5,17%
Istitutive di Commissioni di inchiesta	2	
Altre leggi	1	
TOTALE	59	100%

Dalla tabella emerge il ruolo giocato, nell'ambito dell'iniziativa governativa, dalle leggi di conversione e dalle ratifiche di accordi internazionali. Le leggi di conversione, da sole, rappresentano poco più della metà delle leggi approvate, mentre risulta definitivamente approvato (fino al 25 marzo 2009) uno solo dei provvedimenti collegati alla manovra

finanziaria per il 2009, che invece fanno ampio ricorso alle deleghe legislative: si tratta della legge 4 marzo 2009, n. 15, recante delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti. Il Comitato per la legislazione si è comunque pronunciato su altri tre provvedimenti collegati oltre che su 4 schemi di decreti legislativi, avendo quindi il modo di verificare come si stia caratterizzando il fenomeno della delega legislativa nei primi mesi della legislatura in corso.

Dei provvedimenti recanti disposizioni di delega e delle autorizzazioni alla delegificazione, contenute anche in 5 decreti-legge, si tratterà nei paragrafi 5.2 (con riguardo alle norme di delega) e 5.3 (per il profilo della delegificazione).

3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

In relazione all'attività consultiva, si registrano forti elementi di continuità con le legislature precedenti, con riguardo sia ai parametri adottati nei pareri, sia alle iniziative assunte dal Comitato come organo e dai suoi componenti per dare maggiore eco e forza ai rilievi contenuti nei pareri (cfr. *infra*, il paragrafo relativo al seguito dei pareri).

3.1. L'ordinaria attività consultiva: struttura e parametri dei pareri

Nei paragrafi seguenti si analizza l'attività consultiva del Comitato nei dieci mesi che vanno dal 26 maggio 2008 al 25 marzo 2009. Preliminarmente è, però, opportuno richiamare, in maniera riassuntiva, la struttura dei pareri e i parametri utilizzati.

3.1.1. La struttura dei pareri.

Non è mutata rispetto all'assetto raggiunto e standardizzato nella legislatura precedente. I pareri in genere si compongono di:

- ✓ una premessa, dove si dà conto: della struttura e dello stato dell'*iter* del provvedimento; del suo impatto normativo; della presenza o meno dell'analisi tecnico-normativa e dell'analisi di impatto della regolamentazione; del rispetto della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi. Nella premessa possono trovare posto eventuali suggerimenti volti a migliorare la redazione del testo;
- ✓ eventuali osservazioni e condizioni vengono distinte in base ai seguenti profili: l'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente; la chiarezza e la proprietà della formulazione; specificità, omogeneità e limiti di contenuto (solo per i decreti-legge);
- ✓ in **8** occasioni, il parere è stato corredato di una raccomandazione, volta a trarre dal caso di specie un indirizzo di ordine generale. **6** di tali raccomandazioni riguardano la sovrapposizione normativa tra provvedimenti all'esame del Parlamento e, in particolare, un fenomeno che si è più volte verificato nei primi mesi della legislatura, relativo

all'intreccio tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza in corso di conversione.

Complessivamente, la struttura dei **43** pareri espressi dal Comitato nel periodo corrispondente al primo turno di presidenza è quella riportata nella tabella che segue.

Tipologia dei rilievi presenti	Numero di pareri
Condizioni, osservazioni e raccomandazioni	4
Condizioni e osservazioni	13
Condizioni	1
Osservazioni e raccomandazioni	4
Osservazioni	14
Senza condizioni né osservazioni	7
Totale	43

Dalla tabella si evince che i pareri contenenti almeno una condizione sono **18**, corrispondenti al 41,86 per cento; i pareri privi di rilievi sono 7, corrispondenti al 16,27 per cento.

3.1.2. I parametri utilizzati nei pareri.

Essenzialmente, sono riconducibili a tre distinte fonti normative: la circolare emanata il 20 aprile 2001 dal Presidente della Camera (contestualmente ad identiche circolari del Presidente del Senato e del Presidente del Consiglio dei Ministri) sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi; la legge 23 agosto 1988, n. 400, in relazione alle disposizioni sull'attività normativa del Governo; in misura minore, ma comunque significativa, la legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto del contribuente). Con specifico riguardo alle norme di delega, si tiene altresì conto dei parametri costituzionali di cui all'articolo 76 della Costituzione; in 3 dei 4 pareri su schemi di decreti legislativi è stata anche citata la sentenza della Corte costituzionale n. 206 del 2001. In relazione

alla decretazione d'urgenza, una raccomandazione contenuta nel parere sul decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini), riportata nel paragrafo dedicato alla legge n. 400/1988, richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 171 del 2007 (relativa, in particolare, ai presupposti di necessità ed urgenza).

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto quasi i tre quarti dei pareri espressi (esattamente il 74,4 per cento) contengono richiami espliciti o impliciti alla circolare. Si indicano di seguito alcuni dei richiami più frequenti, che sono diretti a:

- privilegiare la tecnica della novellazione (punto 3), lettera a)), da utilizzare secondo le indicazioni contenute nel punto 9 della circolare (9 pareri);
- prestare attenzione agli aspetti terminologici ed alla precisione delle espressioni utilizzate (15 pareri);
- correggere richiami normativi formulati in modo generico o, in qualche caso, errati (14 pareri);
- formulare correttamente il titolo del provvedimento e la rubrica dei singoli articoli (11 pareri).

Con riguardo al primo aspetto, occorre segnalare l'evoluzione della "giurisprudenza" del Comitato, il quale, già all'inizio della legislatura, nel parere sul decreto-legge n. 93/2008 (C. 1185: potere d'acquisto delle famiglie), ha segnalato che «la tecnica della novellazione adottata all'articolo 5, commi 9, lettera b), 10, lettere a) e c) e 11) - pur non conforme a quanto previsto dalla circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, al punto 9), che invita ad evitare la modifica di singole parole - appare tuttavia nel caso di specie coerente con la finalità puntuale dell'intervento legislativo e funzionale ad una sua più agevole comprensione». Proprio la considerazione che non è raro il caso che la modifica puntuale renda più facilmente comprensibile la novità introdotta nell'ordinamento ha indotto il Comitato a non rilevare più tale profilo nei propri pareri.

La legge n. 400 del 1988.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, **15** dei 43 pareri espressi (pari al 34,88 per cento) richiamano espressamente la legge n.

400 del 1988. Più nel dettaglio, si tratta di 11 pareri espressi su disegni di legge di conversione e di 4 pareri espressi su disegni di legge contenenti disposizioni di delega. In sintesi il quadro che emerge è il seguente:

- due pareri, espressi, in prima ed in seconda lettura, sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386 e C. 1386-B), affrontano la presenza di disposizioni afferenti a deleghe legislative sia nel testo del decreto-legge (parere sull'A.C. 1386) sia nel disegno di legge di conversione (parere sull'A.C. 1386-B), richiamando espressamente l'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988. Il parere espresso in prima lettura con riguardo al comma 3 dell'articolo 15, fa anche riferimento – in ordine alla immediata applicazione di alcune disposizioni del decreto – all'articolo 17, comma 2 ed al modello di delegificazione ivi previsto ed all'articolo 17, comma 3, relativo ai regolamenti ministeriali. Per quanto riguarda specificamente le deleghe:
 - il parere sull'A.C. 1386 contiene una condizione finalizzata alla soppressione delle disposizioni di cui all'articolo 26, comma 5, ed all'articolo 39, comma 10, «entrambe destinate a modificare precedenti disposizioni recanti deleghe legislative al Governo»;
 - il parere sull'A.C. 1386-B contiene una condizione volta alla soppressione della «disposizione introdotta al Senato nell'articolo 1, al comma 3, del disegno di legge di conversione - destinata a prorogare di ulteriori tre mesi il termine contenuto nella legge comunitaria 2004 (segnatamente all'articolo 1, comma 5, della legge n. 62 del 2005), entro cui il Governo ha la facoltà di emanare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi di attuazione della direttiva 2003/86/CE, relativa al ricongiungimento familiare per gli stranieri immigrati in Italia (attuazione disposta dal decreto legislativo n. 286 del 1998 come novellato dal recente decreto legislativo n. 5 del 2007) e della direttiva 2004/38/CE, sulla libertà dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri (attuazione contenuta nel decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007, a sua volta già modificato con il decreto legislativo n. 32 del 2008) - in quanto non appare corrispondente ad un corretto utilizzo dello specifico strumento normativo rappresentato dal disegno di legge di conversione l'inserimento in esso di una disposizione di carattere sostanziale, in particolare se destinata a prorogare il termine di esercizio di una delega, integrandosi in tal caso, come precisato in

premessa, una violazione del limite di contenuto posto dal già citato articolo 15, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 1988»;

- altri 6 pareri affrontano il tema dell'immediata applicabilità delle disposizioni dei decreti-legge, «anche con riguardo alla tempistica di eventuali adempimenti da esse previsti [...] ovvero alla loro stretta connessione con misure di immediata applicazione contenute nel decreto»⁴ o, ancora, ad eventuali effetti intermedi o ad adempimenti preliminari;
- in 2 pareri sono formulate raccomandazioni attinenti ai limiti di contenuto stabiliti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400/1988:
 - nel parere sul decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496, spesa pubblica), il richiamo dei limiti di contenuto di cui all'articolo 15, comma 3, si connette all'invito ad «evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile [...] di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988»;
 - nel parere sul decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini) il richiamo dei limiti di contenuto costituisce l'occasione anche per richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007: il Comitato invita infatti a considerare «con particolare attenzione le prescrizioni contenute nell'articolo 15 della citata legge n. 400 del 1988 che, nell'intento di razionalizzare l'esercizio della potestà normativa del Governo, stabiliscono – in ragione delle peculiarità dello strumento – che il contenuto dei decreti-legge deve essere specifico e omogeneo, nonché rispondente al titolo. La *ratio* della citata norma, oltre che ribadire quella sottesa all'articolo 77 della Costituzione, mira ad evitare che nei decreti-legge possano confluire interventi che, sulla base di indici intrinseci ed estrinseci, quali l'epigrafe, il preambolo ovvero il contenuto prevalente dell'articolato (come sottolineato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 171/2007), non siano intrinsecamente correlati alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che giustificano l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza nelle fattispecie concrete»;

⁴ Così, testualmente, nel parere sul decreto-legge n. 154/2008 (sanità: A. C. 1891). Gli altri pareri in materia riguardano i seguenti decreti-legge: n. 92/2008 (sicurezza: A. C. 1366); n. 154/2008 (sanità: A. C. 1891); n. 185/2008 (anticrisi: A. C. 1972); n. 200/2008 (semplificazione normativa: A. C. 2044); n. 207/2008 (proroga termini: A. C. 2198).

- nel parere sul disegno di legge di conversione C. 1966 (decreto-legge n. 180/2008, università) si rileva che la formula utilizzata nel preambolo non evidenzia il carattere di straordinarietà delle circostanze di necessità e urgenza, come invece prescrive l'articolo 15, comma 1, della legge n. 400/1988.

Quattro dei sei pareri espressi sui disegni di legge contenenti deleghe al Governo richiamano l'articolo 17 della legge n. 400/1988, relativo all'esercizio della potestà regolamentare del Governo, anche con specifico riferimento al modello di delegificazione codificato dal comma 2 di tale articolo (v. *infra*, il paragrafo relativo alla delegificazione). Inoltre:

- nel parere sul disegno di legge C. 1441-*bis* si invitano le Commissioni competenti a «precisare a quale delle diverse tipologie di regolamento previste dal richiamato articolo 17 si intenda fare riferimento»;
- il parere sul disegno di legge C. 1441-*ter* reca una condizione finalizzata a «correggere il riferimento alla legge n. 400 del 1988, la quale prevede che i regolamenti di settore siano emanati come decreti ministeriali, ai sensi dall'articolo 17, *comma 3* della legge stessa, e non, come reca il comma in esame, ai sensi dell'articolo 17, *comma 2*, che disciplina invece i regolamenti di delegificazione».

Nell'ultimo parere citato, relativo al disegno di legge C. 1441-*ter*, il Comitato segnala anche che l'articolo 3-*bis* inserisce, con una novella, una delega legislativa nell'ambito dell'articolo 6-*bis* del decreto-legge n. 112/2008, evidenziando come tale circostanza presenti «profili dubbi in rapporto a quanto prescritto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988».

[La legge n. 212 del 2000.](#)

- Lo statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212/2000, viene richiamato in due pareri:
 - nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria), è contenuta un'osservazione relativa ad alcune disposizioni che esplicitano «correttamente la deroga all'articolo 3 dello statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000, in ordine all'efficacia temporale delle norme tributarie (le disposizioni

tributarie non hanno effetto retroattivo”)), con riguardo alle quali il Comitato invita le Commissioni competenti a valutare «l’opportunità di esplicitare analogamente anche la deroga all’articolo 4 della medesima legge (“non si può disporre con decreto-legge l’istituzione di nuovi tributi né prevedere l’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti”));

- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini), si segnala che l’articolo 23, comma 1-*bis* reca una disposizione di interpretazione autentica «ai sensi e per gli effetti dell’articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212», «richiamando dunque impropriamente – sottolinea il Comitato – la norma dello Statuto del contribuente secondo cui “l’adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica”.».

La giurisprudenza della Corte costituzionale.

Come già segnalato, nel parere sul decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini) viene richiamata la sentenza n. 171 del 2007, che ha affrontato alcune questioni concernenti l’esercizio dei poteri di decretazione d’urgenza da parte del Governo ed i relativi profili di illegittimità connessi alla carenza di presupposti costituzionali.

La sentenza n. 206 del 2001, relativa all’esercizio della potestà legislativa delegata integrativa e correttiva, viene richiamata in tre dei 4 pareri su schemi di decreti legislativi sui quali il Comitato ha espresso il proprio parere.

3.2. L’attivazione del Comitato per la legislazione

Nel corso del periodo di riferimento, l’attività del Comitato⁵ si è concentrata soprattutto sui provvedimenti rimessi al suo esame *ex officio*,

⁵ L’attività svolta dal Comitato nel primo turno di presidenza, in 30 sedute per la durata complessiva di 18 ore e 15 minuti, ha riguardato l’espressione di 43 pareri su provvedimenti normativi, cui va aggiunta la relazione sul programma legislativo e di lavoro della Commissione europea.

ossia sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge (ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento) e dei progetti di legge contenenti disposizioni di delega (ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 6-bis, del regolamento), come risulta dalla seguente tabella:

Numero di pareri espressi	Numero e tipologia dei provvedimenti sui quali è stato espresso il parere	Disposizione regolamentare di riferimento
32	<p>31 disegni di legge di conversione, dei quali:</p> <p>16 presentati alla Camera (su 1, per il quale si è resa necessaria una seconda lettura da parte della Camera, dopo le modifiche apportate dal Senato, sono stati espressi 2 pareri);</p> <p>15 trasmessi dal Senato.</p>	Art. 96-bis, comma 1
1	1 disegno di legge sul quale è stata richiesta da almeno un quinto dei componenti della Commissione competente il parere del Comitato	Art. 16-bis, comma 4
6	5 disegni di legge di iniziativa governativa e 1 progetto di legge di iniziativa mista contenenti disposizioni di delega e, in 4 casi, di delegificazione	Art. 16-bis, comma 6-bis
4	Schemi di decreti legislativi	Art. 96-ter, comma 3

3.3. Il seguito dei pareri

Ai fini dell'analisi sul seguito dei pareri espressi dal Comitato nel corso del primo turno di presidenza, si tiene conto dei pareri relativi a provvedimenti per i quali vi è stata la deliberazione finale del testo, pari a 41 pareri su 43 complessivi.

Non sono considerate le condizioni e le osservazioni contenute nei pareri che il Comitato per la legislazione ha reso su due disegni di legge di conversione di decreti-legge decaduti⁶.

Su un totale di **37** condizioni espresse, ne sono state recepite **19 (51,3 per cento)**. Sono state inoltre formulate **171** osservazioni, di cui risultano recepite solo 38 (**22, 2** per cento).

Tale dato può essere considerato maggiormente indicativo ove disaggregato in relazione alla tipologia di atti oggetto di esame.

Infatti, va notato che la quasi totalità delle condizioni recepite (il **92 per cento**) attiene a condizioni contenute in pareri concernenti disegni di legge di conversione presentati in prima lettura alla Camera dei deputati. Inoltre, risultano accolte in misura significativa (il **60 per cento**) le condizioni espresse su progetti di legge contenenti norme di delegazione legislativa o di delegificazione.

Meno significativo, anche se appariscente (il 100 per cento) è invece il dato relativo alle condizioni espresse sugli schemi di atti normativi del Governo, sia per l'esiguità del numero complessivo (una sola condizione), sia in quanto i suggerimenti del Comitato si innestano in una funzione anch'essa di tipo consultivo da parte della Commissione destinataria del parere.

Si possono quindi svolgere due riflessioni in ordine all'azione del Comitato per la legislazione, la quale:

- appare incisiva soprattutto quando si innesta in procedimenti legislativi ove vi sono vincoli temporali meno stringenti;
- risulta più efficace quando opera con lo strumento della condizione che, oltre ad essere una indicazione intrinsecamente dotata di elevata forza cogente, si presta maggiormente ad essere formulata in termini specifici. In altre parole, il rilievo espresso dall'organo si può tradurre in un suggerimento puntuale e dunque suscettibile di essere immediatamente tramutato in una specifica proposta emendativa.

Diversamente avviene, in genere, con riguardo ai rilievi formulati in termini di osservazione che, invece, sono tendenzialmente indirizzati a promuovere riflessioni ed approfondimenti per il miglioramento tecnico-

⁶ Si tratta in particolare dei pareri relativi ai decreti-legge n. 157/2008 (C. 1774) e n. 4/2009 (C. 2263).

giuridico del provvedimento. In quest'ottica, l'efficacia delle pronunce dell'organo richiede un'attivazione ed una specifica valutazione della Commissione destinataria, per il tramite dei relatori nelle Commissioni di merito e dello stesso rappresentante del Governo, che infatti sono sempre invitati a prendere parte alle sedute del Comitato.

In relazione a quanto detto, si considera importante proseguire nelle iniziative di seguito descritte, già assunte nel periodo di riferimento.

3.3.1. La presenza di rappresentanti del Governo e dei relatori

In primo luogo, occorre promuovere una più assidua presenza dei rappresentanti del Governo e dei relatori nelle Commissioni di merito alle sedute del Comitato; infatti, il Governo ha preso parte alla discussione in **12** sedute su **30**; più ridotta ancora è risultata la risposta dei relatori presso le Commissioni di merito, che hanno partecipato soltanto in **2** casi.

La presenza dei rappresentanti del Governo competenti sui provvedimenti esaminati dal Comitato e dei relatori presso le Commissioni di merito – che costituisce una peculiarità regolamentare che connota l'attività dell'organo, in quanto volta a creare un collegamento diretto con chi è chiamato a dare in primo luogo risposta ai rilievi formulati nei pareri – è stata dunque piuttosto esigua. Va peraltro rilevato che, come evidenziato in numerose occasioni dall'Esecutivo, vi è stata talvolta la materiale impossibilità di aderire alla convocazione, stante la notevole riduzione del numero dei suoi componenti e le frequenti sovrapposizioni tra le sedute del Comitato per la legislazione e quelle delle Commissioni di merito sui medesimi provvedimenti, circostanza quest'ultima che incide negativamente sul tasso di partecipazione dei relatori presso le Commissioni di merito.

3.3.2. L'attività emendativa

Inoltre, appare di indubbia utilità tradurre in emendamenti i più significativi suggerimenti contenuti nei pareri, naturalmente ove ciò sia possibile senza incidere sulle scelte di merito. Ciò è già avvenuto in diversi casi in cui gli stessi relatori presso le Commissioni di merito si sono fatti carico di presentare emendamenti volti a recepire i rilievi espressi dal Comitato; in altri casi (relativamente a 10 pareri espressi) la presentazione di emendamenti da sottoporre all'esame delle Commissioni di merito e, più frequentemente, dell'Assemblea è avvenuta su iniziativa di componenti del Comitato stesso (generalmente con riguardo alle condizioni e, più limitatamente, alle osservazioni).

3.3.3. La presentazione di ordini del giorno

Infine, occorre proseguire nell'iniziativa volta a porre all'attenzione dell'Assemblea alcune questioni di particolare rilievo - emerse in seno al Comitato per la legislazione - mediante la presentazione di appositi ordini del giorno, dato il riscontro positivo avuto in passato, soprattutto nell'ambito del procedimento di conversione di decreti-legge. Complessivamente, sono stati presentati ordini del giorno riferiti a **5** disegni di legge, per un totale di **11** ordini del giorno, accolti nella quasi totalità (**10** su **11**).

Mentre gli emendamenti, per loro natura, hanno consentito di mettere a fuoco in maniera puntuale singole questioni, la presentazione di ordini del giorno è risultata funzionale ad aprire organici dibattiti sulla natura e sul ruolo della decretazione d'urgenza e del relativo procedimento di conversione nonché della legislazione delegata, anche nel caso dei disegni di legge già approvati dal Senato, per i quali non vi erano le condizioni per una modifica.

Una delle questioni affrontate nei richiamati ordini del giorno riguarda i metodi della legislazione: l'ordine del giorno sul decreto-legge n. 207 del 2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative, invita infatti il Governo «*a individuare strumenti, strategie e possibili soluzioni affinché, in una prospettiva di medio periodo, si possa definitivamente superare la pratica legislativa dei decreti-legge mille-proroghe a cadenza periodica, nel cui contenuto originario - ed ancor più nel corso dell'esame parlamentare - finiscono per introdursi disposizioni sostanziali che ne ampliano l'ambito di intervento in misura tale da pregiudicare il pieno rispetto dei requisiti ordinamentali propri di tale strumento normativo, come definiti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988 e dall'articolo 77 della Costituzione e come interpretati e applicati dalla Corte costituzionale*»;

Il medesimo ordine del giorno affronta anche la tematica della progettazione legislativa e degli strumenti preparatori dell'attività normativa del Governo (impegnando quest'ultimo «*ad adottare modalità di svolgimento delle fasi di istruttoria e progettazione normativa che favoriscano la redazione delle relazioni sull'AIR e sull'ATN, nonché, ove ciò non sia possibile, la piena attuazione di quanto statuito, in particolare, dall'articolo 9, comma 3 del regolamento di cui al D.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170, con riguardo ai contenuti necessari della relazione illustrativa che accompagna i provvedimenti di origine governativa*»).

Altri ordini del giorno sono volti a richiamare l'esigenza di un maggior rispetto dei parametri ordinamentali che regolano l'esercizio della decretazione d'urgenza:

- con riguardo al prescritto divieto, per il Governo, di “conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione” (ordine del giorno presentato in relazione all'esame in seconda lettura del decreto-legge n. 112 del 2008, C. 1386-B);
- in ordine alla necessaria specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo delle misure contenute dai provvedimenti d'urgenza ed alla necessità di evitare l'adozione di provvedimenti d'urgenza *ab origine* destinati a confluire in altro e diverso decreto-legge (decreto-legge n. 97 del 2008, C. 1496);
- ad evitare pregiudizi alle esigenze di certezza del diritto relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, che possano discendere da sovrapposizioni normative tra provvedimenti d'urgenza, sia *ab origine* che in sede di modifica apportata nel corso dei relativi procedimenti di conversione (decreto-legge n. 97 del 2008, C. 1496).

L'ordine del giorno sul decreto-legge in materia di strutture di governo (C. 1250), impegna invece l'Esecutivo ad intervenire con provvedimenti organici volti a superare la situazione di stratificazione normativa e di incertezza sulla vigenza delle disposizioni legislative che disciplinano l'organizzazione della Presidenza del Consiglio e dei ministeri.

Infine l'ordine del giorno sul decreto-legge n. 97 del 2008 (C. 1496) riguarda invece l'esigenza di porre attenzione a parametri di qualità legislativa costantemente applicati dal Comitato per la legislazione, quale, in particolare quello che vieta le modifiche puntuali a disposizioni contenute in fonti secondarie da parte di testi normativi di rango primario.

3.4 Le prospettive di sviluppo dell'attività consultiva

Nel corso del primo turno di presidenza ha preso corpo – anche su impulso dei membri del Comitato - un processo di sviluppo dell'attività consultiva dell'organo, che si muove secondo due principali linee di riforma.

1. IL SECONDO PARERE SUI DISEGNI DI LEGGE DI CONVERSIONE DEI DECRETI-LEGGE

La prima prospettiva di riforma, indicata dal Presidente della Camera nella Giunta per il Regolamento del 13 gennaio 2009, investe l'ambito principale delle funzioni del Comitato, ovvero l'espressione dei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge.

L'obiettivo è quello di individuare nuove procedure che, anche in via sperimentale, siano dirette a consentire che il Comitato per la legislazione, in presenza di significative modifiche ai testi iniziali dei decreti-legge, possa essere chiamato ad un nuovo parere. Ciò permetterebbe di superare un limite – già segnalato anche nelle scorse legislature – all'efficace azione dell'organo: ogni qual volta viene ampiamente modificato in Commissione il testo su cui il Comitato si sia originariamente espresso, il parere stesso risulta di fatto privo di significato e valore, risultando dunque sacrificato, nella sostanza, l'efficace perseguimento delle finalità istitutive dell'organo e non essendovi possibilità alcuna di svolgere un esame - secondo i parametri di qualità della legislazione indicati dal Regolamento - delle parti nuove del testo.

*La Presidenza ha incaricato gli on. Bressa e Leone di formulare una proposta, su cui poi avviare in Giunta per il Regolamento la discussione della questione, precisando che una soluzione al problema non può che discendere da una modifica regolamentare ma che “è però possibile, prima di procedere a tale modifica, avviare, se si registra il consenso della Giunta, **una fase sperimentale** al fine di verificare la concreta fattibilità della soluzione individuata ed eventualmente di correggerla (...). Una volta verificata sul campo l'efficacia della soluzione adottata, si potrà pervenire ad una modifica del Regolamento”.*

Si è inoltre riservata la possibilità di consultare il Presidente del Comitato ed i suoi componenti.

Nella medesima seduta, il Presidente ha evidenziato alcuni aspetti problematici di cui appare necessario tenere conto nell'individuazione della soluzione:

- a) “chiarire quale debba essere il presupposto della nuova attivazione del Comitato, vale a dire se essa debba dipendere da una richiesta avanzata da uno dei soggetti coinvolti nel procedimento di esame del decreto-legge (Commissione di merito o Comitato, eventualmente sulla base dell’iniziativa di un quorum di membri)”;
- b) precisare che “il secondo parere dovrebbe essere limitato alle sole modifiche introdotte dalla Commissione”;
- c) “stabilire quale dovrà essere l’organo destinatario del secondo parere del Comitato”, se, cioè, la Commissione competente ovvero l’Assemblea “quando non vi siano tempi sufficienti per consegnarlo alla Commissione”;
- d) “andrebbe stabilita una clausola di salvaguardia: (...) nel senso che, in ogni caso, dalla mancata espressione del parere non può discendere un impedimento alla Commissione a concludere l’esame (...) o un ostacolo all’avvio della discussione in Assemblea”;
- e) riflettere sulle conseguenti modifiche alla composizione del Comitato, del numero dei Vicepresidenti e della appartenenza dei suoi membri anche alle Commissioni di merito.

2. DEROGHE AL REGIME DI AMMISSIBILITÀ DEGLI EMENDAMENTI IN ASSEMBLEA SUI PROVVEDIMENTI COLLEGATI ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA OVE RECEPISCANO CONDIZIONI ESPRESSE DAL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE

Si è prefigurata, in questi primi mesi della XVI legislatura – per gli emendamenti presentati direttamente in Aula che siano univocamente volti a recepire condizioni poste nel parere del Comitato e formulate in modo testuale, così da non lasciare alcun margine di discrezionalità in ordine alle modalità di accoglimento – la possibilità di escludere la rigorosa applicazione delle norme regolamentari sul regime di ammissibilità degli emendamenti in Assemblea sui provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (il regolamento, come è noto, limita l’ammissibilità ai soli emendamenti respinti in Commissione e a quelli riferiti a parti del testo nuove o modificate dalla Commissione).

Tale possibilità è stata già ammessa dalla Presidenza in Assemblea, sia pure in via eccezionale e rimettendo alla Giunta per il Regolamento una riflessione più compiuta della questione (si rimanda alla seduta delle Commissioni riunite I e V, del 24 settembre 2008 ed alla seduta dell’Assemblea del 10 febbraio 2009).

4. L'ESPRESSIONE DI OPINIONI DISSENZIENTI

Come è noto, l'articolo 16-bis, comma 5 del regolamento stabilisce che *“Su richiesta di uno o più membri del Comitato che abbiano espresso opinioni dissenzienti, il parere dà conto di esse e delle loro motivazioni”*.

Nel periodo di riferimento del presente Rapporto, sono 4 i pareri che recano opinioni dissenzienti, con un'incidenza sul totale dei pareri espressi dal Comitato pari al 9.3%. In tre casi si tratta di pareri su decreti-legge, mentre il caso restante riguarda un disegno di legge del Governo. I pareri recanti opinioni dissenzienti hanno riguardato i seguenti provvedimenti:

- il decreto-legge n. 92/2008 (C. 1366, Sicurezza);
- il disegno di legge del Governo C. 1442, in materia di sospensione di processi nei confronti delle più alte cariche dello Stato;
- il decreto-legge n. 154/2008 (C. 1891, Sanità);
- il decreto-legge n. 162/2008 (C. 1936, Infrastrutture, agricoltura e G8).

Con riferimento al numero dei deputati che relativamente ad ogni singolo caso si è avvalso della facoltà di cui all'articolo 16-bis, comma 5, si segnala l'opinione dissenziente annessa al parere sul decreto-legge n. 92/2008 (C. 1366: Sicurezza) sottoscritta da 4 deputati. Negli altri pareri sopra elencati, invece, l'opinione dissenziente è attribuibile rispettivamente a 2 deputati (parere sul disegno di legge del Governo C. 1442) e ad un solo deputato (pareri sui decreti-legge n. 154/2008 e n. 162/2008).

In merito al profilo delle motivazioni, le opinioni dissenzienti relative ai pareri sui decreti-legge riguardano il modo in cui nei rispettivi pareri si dà conto della mancata osservanza da parte dei provvedimenti oggetto d'esame dei requisiti della decretazione d'urgenza di cui all'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, soprattutto con riferimento alla disomogeneità dei provvedimenti in questione.

Invece, con riferimento all'opinione dissenziente annessa al parere sul disegno di legge del Governo C. 1442, in materia di sospensione di processi nei

confronti delle più alte cariche dello Stato, la stessa risulta motivata, sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente, dalla mancata presenza nel parere di uno specifico rilievo volto ad invitare le Commissioni a considerare l'opportunità di far ricorso alla legge costituzionale in luogo della legge ordinaria.

5. GLI ATTI SOTTOPOSTI ALL'ESAME DEL COMITATO

5.1. Tendenze della decretazione d'urgenza

Come già accennato, la produzione legislativa, nei primi mesi della legislatura in corso, vede una notevole incidenza delle leggi di conversione di decreti-legge, che rappresentano oltre la metà delle leggi approvate. A tale incidenza corrisponde una media mensile di emanazione dei decreti-legge pari a **3,31**, che risulta in linea con quelle registrate nella XIV (**3,66**) e nella XIII legislatura (**3,36** fu la media mensile dei decreti-legge, esclusi i reiterati). Nella XV legislatura la media mensile si è invece attestata su valori più bassi, pari a **2** decreti emanati mensilmente.

La quantità relativamente contenuta appare in qualche misura compensata dal contenuto talora eterogeneo dei decreti-legge che, in questa legislatura, hanno rappresentato di gran lunga i contenitori del maggior numero di norme.

Dal punto di vista qualitativo, il decreto-legge si conferma sempre più uno strumento versatile e facilmente attivabile. Per questo motivo, è frequentemente utilizzato con modalità che – a giudizio del Comitato - non sempre sembrano del tutto riconducibili alla sua natura. Nel presente paragrafo si tenta di ricostruire, attraverso i pareri del Comitato, le caratteristiche della decretazione d'urgenza nel periodo di riferimento, enucleando alcuni temi oggetto di particolare attenzione.

Analisi tecnico-normativa e analisi di impatto della regolamentazione.

Con l'entrata in vigore del regolamento recante la disciplina attuativa dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)⁷, la lunga fase di sperimentazione è ormai terminata e si è entrati a regime, anche se lo strumento dell'AIR stenta a decollare, così come l'analisi tecnico-

⁷ Si tratta del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 settembre 2008, n. 170, pubblicato nella "Gazzetta Ufficiale" del 3 novembre 2008.

normativa (oggetto della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008⁸).

Sui **40** provvedimenti che si possono considerare a questi fini⁹, esaminati dal Comitato, **11** sono corredati sia dell'analisi tecnico-normativa, sia dell'analisi di impatto della regolamentazione; **3** sono corredati della sola analisi tecnico-normativa. Non sembra di scorgere particolari differenze tra il periodo antecedente e quello successivo all'entrata in vigore del regolamento attuativo.

La tabella che segue dà conto della presenza di AIR e ATN nelle diverse tipologie di provvedimenti sottoposti all'esame del Comitato.

Tipologia dei provvedimenti	Numero dei provvedimenti esaminati dal Comitato	Numero dei provvedimenti corredati di AIR e ATN %	Numero di provvedimenti corredati di ATN %
Disegni di legge di conversione	31	6 (19,35%)	2 (6,45)
Disegni di legge delega	4	1 (25%)	0
Altri disegni di legge	1	1 (100%)	0
Schemi di decreti legislativi	4	3 (75%)	1 (25%)
Totale	40	11 (27,5%)	3 (7,5%)

⁸ La direttiva è stata pubblicata nella "Gazzetta Ufficiale" del 18 settembre 2008.

⁹ Si tratta di 31 disegni di legge di conversione (su uno è stato espresso il parere anche in seconda lettura), del disegno di legge esaminato ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4, di 4 schemi di decreti legislativi e di 4 disegni di legge recanti deleghe al Governo: l'A.C. 1441, da cui sono stati stralciati i tre disegni di legge esaminati dal Comitato; l'A. C. 2031 (collegato produttività lavoro pubblico); l'A.C. 2105 (federalismo fiscale); l'A. C. 2042, derivante dalla confluenza, durante l'esame presso il Senato, di un disegno di legge governativo, qui considerato, e di 4 proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Dalla tabella si evince come gli schemi dei decreti legislativi sottoposti al parere del Comitato siano corredati in un caso della sola ATN e negli altri tre casi anche dell'AIR.

Tendenze della decretazione d'urgenza alla luce dei parametri adottati dal Comitato per la legislazione.

Il paragrafo 3.1.2. contiene una sintetica ricognizione dei parametri adottati nei pareri del Comitato per la legislazione. Nel presente paragrafo, si ricostruiscono le tendenze della decretazione d'urgenza nel periodo di riferimento con riguardo a tali parametri, evidenziando infine ulteriori aspetti.

5.1.1. Analisi dei decreti-legge in relazione all'articolo 15 della legge n. 400 del 1988.

Come segnalato, il principale parametro di valutazione dei decreti-legge assunto dal Comitato è rappresentato dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, che viene considerato applicabile non soltanto ai testi predisposti dal Governo, ma anche alle modifiche apportate in sede parlamentare.

Articolo 15, comma 1 della legge n. 400 del 1988.

Stabilisce che “i provvedimenti provvisori con forza di legge ordinaria adottati ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione sono presentati per l'emanazione al Presidente della Repubblica con la denominazione di «decreto-legge» e con l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione, nonché dell'avvenuta deliberazione del Consiglio dei ministri”. Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 180/2008 (C. 1966, università) il Comitato rileva che «il preambolo del decreto, in modo inusuale, non evidenzia il carattere *straordinario* delle circostanze di necessità e urgenza che giustificano l'adozione del decreto-legge, come invece richiede l'articolo 15, comma 1, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge recano “l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione”.».

Articolo 15, comma 2 della legge n. 400 del 1988.

Pone in capo al Governo una serie di divieti che il Comitato, come più volte segnalato, considera limiti propri dello strumento della decretazione d'urgenza e della relativa legge di conversione e pertanto applicabili anche alle Camere. In particolare, mediante decreto-legge il Governo non può:

a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione.

Come già accennato, il decreto-legge n. 112/2008 presentava, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri (C. 1386), due disposizioni «destinate a modificare precedenti disposizioni recanti deleghe legislative al Governo»; durante l'iter al Senato, è stata introdotta, nel disegno di legge di conversione, una disposizione volta a prorogare il termine di esercizio di una delega (C. 1386-B). In entrambi i casi il Comitato ha formulato condizioni finalizzate alla soppressione di tali disposizioni.

b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione.

Il Comitato utilizza tale parametro soltanto nel parere sul decreto-legge n. 3/2009 (C. 2227, materia elettorale e referendaria), per escluderne l'applicabilità al caso di specie: «nel dettare disposizioni in materia elettorale finalizzate a regolare limitati aspetti di carattere organizzativo ovvero a consentire lo svolgimento contemporaneo di più consultazioni elettorali (circostanza non infrequente in prossimità di scadenze elettorali: ad esempio i decreti-legge n. 43 del 2000, n. 111 del 2000, n. 166 del 2001, n. 8 del 2005, n. 1 e n. 75 del 2006, n. 24 del 2008), il provvedimento, anche alla luce dei sopraccitati precedenti, non appare ingenerare dubbi di compatibilità con l'articolo 15, comma 2, lettera b), della legge n. 400 del 1988 – secondo cui il Governo non può, mediante decreto-legge, provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, comma 4, della Costituzione».

c) rinnovare le disposizioni di decreti-legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere.

Nel periodo di riferimento non sono emersi elementi di criticità.

d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Si tratta di un profilo che non presenta elementi di criticità nel periodo di riferimento.

e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento.

Anche sotto questo profilo non si sono registrati elementi di criticità.

Articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988.

Stabilisce che i decreti “devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo”. Al requisito della immediata applicazione viene talora associata l'attenzione per la presenza di norme ordinamentali:

1. Omogeneità/disomogeneità.

I pareri del Comitato recano generalmente – con **4** eccezioni – una qualificazione dei provvedimenti d'urgenza lungo il crinale omogeneità/disomogeneità, con numerose sfaccettature. Da essi emerge il seguente quadro, che presenta una variegata declinazione di tale parametro:

- 1** decreto-legge ha “un contenuto puntuale”;
- 7** decreti-legge presentano “un contenuto omogeneo”;
- 5** presentano un contenuto “sostanzialmente omogeneo”;
- 1** presenta “un contenuto articolato, ma sostanzialmente omogeneo”;
- 1** presenta “un contenuto nel suo complesso prevalentemente omogeneo”;
- 1** presenta “un contenuto omogeneo quanto alla finalità”;
- 1** presenta “un contenuto parzialmente omogeneo”;
- 1** presenta un “ambito normativo sostanzialmente omogeneo”, nel quale sono state introdotte al Senato altre norme “che si connettono alla medesima materia, pur non essendo immediatamente correlate alle principali finalità del provvedimento” (C. 1966, decreto-legge n. 180/2008);
- 1** presenta “un contenuto parzialmente eterogeneo”
- 1** presenta “una pluralità di disposizioni il cui elemento unificante, nel testo originario, risulta costituito esclusivamente dalla loro riferibilità a molteplici profili dell'attività degli enti territoriali” (C. 1891, decreto-legge n. 154/2008);
- 1** presenta “un contenuto complesso” con una “finalità prevalente” (C. 1961, decreto-legge n. 171/2008);
- 1** “reca un contenuto che incide su ambiti normativi differenziati, con misure che appaiono comunque unificate dall'esigenza di fronteggiare

le ripercussioni dell'attuale crisi economico finanziaria" (C. 2187, decreto-legge n. 5/2009);

1 "reca disposizioni di contenuto eterogeneo [...] unificate nella maggior parte dei casi dalla finalità di prorogare o differire termini legislativamente previsti o anche di prolungare l'applicazione di discipline transitorie" (C. 2198, decreto-legge n. 207/2008);

1 decreto-legge, "la cui eterogeneità [...] si è accentuata durante l'iter di conversione al Senato";

1 presenta "un contenuto eterogeneo" (C. 1936, decreto-legge n. 162/2008);

1 presenta "un contenuto ampio e complesso" (C. 1972, decreto-legge n. 185/2008);

1 presenta "un contenuto estremamente ampio e complesso" (C. 1386, decreto-legge n. 112/2008);

2. Requisito della immediata applicazione (articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988). In **6** pareri del Comitato vengono formulati rilievi che attengono alla presenza di disposizioni che richiedono una specifica valutazione del requisito dell'immediata applicazione¹⁰.

Articolo 15, comma 4, della legge n. 400 del 1988.

Dispone che il decreto-legge venga pubblicato, senza ulteriori adempimenti, nella Gazzetta Ufficiale, immediatamente dopo la sua emanazione.

Si tratta di un profilo che non presenta elementi di criticità nel periodo di riferimento.

5.1.2. La legge 27 luglio 2002, n. 212 (Statuto del contribuente).

Nel paragrafo 3.1.2. già si è dato conto dei due pareri nei quali viene richiamato lo Statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212/2000:

- nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria), è contenuta un'osservazione relativa ad alcune disposizioni che esplicitano «correttamente la deroga all'articolo 3 dello statuto del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000, in ordine all'efficacia temporale delle norme tributarie ("le

¹⁰ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione: C. 1366 (sicurezza), C. 1386 (manovra finanziaria), C. 1891 (sanità), C. 1972 (anticrisi), C. 2044 (semplificazione normativa) e C. 2198 (proroga termini).

disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo”)), con riguardo alle quali il Comitato invita le Commissioni competenti a valutare «l’opportunità di esplicitare analogamente anche la deroga all’articolo 4 della medesima legge (“non si può disporre con decreto-legge l’istituzione di nuovi tributi né prevedere l’applicazione di tributi esistenti ad altre categorie di soggetti”))»;

- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini), si segnala che l’articolo 23, comma 1-*bis* reca una disposizione di interpretazione autentica “ai sensi e per gli effetti dell’articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212”, «richiamando dunque impropriamente – sottolinea il Comitato – la norma dello Statuto del contribuente secondo cui “l’adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica”.».

5.1.3. La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi.

Nel paragrafo 3.1.2. già si è avuto modo di evidenziare il ruolo giocato dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi nei pareri del Comitato. Nel presente paragrafo si enucleano più puntualmente, in relazione a singoli punti della circolare, i profili problematici emersi, omettendo quelli già trattati con riguardo al rispetto della legge n. 400 del 1988.

1. Disposizioni in deroga.

Sono **15** i pareri che, nel periodo di riferimento, segnalano la presenza di disposizioni aventi carattere derogatorio. Le segnalazioni più interessanti sono quelle – già richiamate – che investono lo statuto del contribuente nonché quelle contenute nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 90/2008 (C. 1145, rifiuti in Campania). Nelle premesse di tale parere il Comitato ha svolto un’ampia analisi dei contenuti del provvedimento, il quale:

- «si configura come intervento di carattere eccezionale e straordinario, adottato in funzione dell’esigenza di dotare il soggetto pubblico di poteri e strumenti operativi, anche atipici, adeguati ad affrontare e superare situazioni di riconosciuta gravità;
- in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento si caratterizza pertanto come disciplina ampiamente derogatoria del diritto vigente; in proposito, si rileva come, in alcuni

casi, le disposizioni derogate siano specificatamente richiamate (ad esempio, all'articolo 1, comma 2); in altri casi, invece, si fissa una deroga alle disposizioni vigenti in determinati settori (ad esempio, l'articolo 8, comma 1, prevede una possibile deroga "alle *previsioni edilizie ed urbanistiche* vigenti", ed il comma 5 del medesimo articolo reca una disposizione in materia di valutazione d'impatto ambientale in deroga al *codice ambientale* ed alla "*pertinente legislazione regionale* in materia"; così anche l'articolo 10, comma 2, che autorizza la deroga alle disposizioni in materia di *disciplina degli scarichi*); in qualche caso, inoltre, si consente, in termini generici, di derogare alla normativa vigente (ad esempio, alla lettera a), dell'articolo 15, comma 1); in altri casi, si dettano discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (a titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 3, sulla competenza dell'autorità giudiziaria); infine, l'articolo 2, comma 1, e l'articolo 18 autorizzano condotte in deroga ad interi comparti normativi, individuati peraltro con formule non pienamente coincidenti (relativi alla materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali ecc.), e corredano tale previsione generale con un'elencazione, "*in via non esclusiva*" delle disposizioni derogabili;

- nel consentire tale ampia facoltà di deroga, il provvedimento espressamente la estende anche alla normativa regionale, in un caso incidendo direttamente sulla stessa legislazione della regione Campania (all'articolo 11, comma 8)».

Dopo aver tratteggiato la tipologia eccezionale di intervento, ampiamente derogatorio, il Comitato pone una condizione finalizzata ad «una riformulazione dell'articolo 18 – che autorizza il Sottosegretario di Stato ed i capi missione a derogare, nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale, alle disposizioni in materia ambientale, igienico-sanitaria, prevenzione incendi, sicurezza sul lavoro, urbanistica, paesaggio e beni culturali – al fine di:

- a) coordinarlo con quanto già disposto dall'articolo 2, sia in merito agli ambiti normativi derogabili (che risultano differenti, in quanto l'articolo 2 si riferisce alla materia ambientale, paesaggistico-territoriale, pianificazione del territorio e della difesa del suolo, nonché igienico-sanitaria), sia con riguardo alla clausola di salvaguardia ivi contenuta ("nel rispetto dei principi fondamentali in materia di tutela della salute, dell'ambiente e del patrimonio culturale"), anch'essa differente da quella dell'articolo 2 ("fatto salvo l'obbligo di assicurare le misure

indispensabili alla tutela della salute e dell'ambiente") e da quella della disciplina generale sullo stato di emergenza e potere di ordinanza, fissata dall'articolo 5 della legge n. 225 del 1992, che consente di provvedere anche a mezzo di ordinanze "in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico"; peraltro, la norma da ultimo citata prevede, al comma 5, che i provvedimenti contengano l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e siano motivati (anche ai fini della loro ricorribilità e giustiziabilità);

- b) eliminare da esso riferimenti a norme non più in vigore», di cui si fornisce un'ampia esemplificazione.

2. Abrogazioni.

La circolare raccomanda di esplicitare le disposizioni che vengono abrogate. E' una prescrizione ormai generalmente osservata, talora con clausola cautelativa, consentita dalla circolare, che recita: "Sono abrogate, in particolare, le seguenti disposizioni:". Nel periodo di riferimento, tuttavia, il Comitato segnala la presenza, in **3** provvedimenti, di una formula abrogativa esplicita innominata (del tipo: "sono abrogate tutte le disposizioni incompatibili"), che, «ai sensi della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, non andrebbe utilizzata in quanto superflua» (così testualmente nel parere sul decreto-legge n. 93/2008; si vedano anche i pareri sui decreti-legge n. 137/2008 e n. 207/2008). Le considerazioni più interessanti sul tema il Comitato le svolge in relazione ai due decreti-legge che hanno introdotto nell'ordinamento statale un procedimento di abrogazione generalizzata di migliaia di atti: si tratta del decreto-legge n. 112/2008, che all'articolo 24 prevede l'abrogazione di 3.370 atti¹¹, indicati nell'allegato 1, e del decreto-legge n. 200/2008, tutto dedicato – ed anche questa è una novità – alla semplificazione normativa, che abroga 28.409 atti normativi (28.889 nella versione originaria).

Nel parere sull'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008, l'attenzione del Comitato si concentra sul rapporto con la procedura di delega cosiddetta "taglia-leggi" – tuttora aperta – prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (legge di semplificazione 2005), che trova riscontro nella seguente condizione: «si valuti l'esigenza di un coordinamento con la disposizione di delega, prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (nota come *taglia-leggi* analogamente alla rubrica dell'articolo in esame), che scadrà il 16 dicembre 2009 e nell'attuazione della quale è stata già

¹¹ Complessivamente, il decreto-legge n. 112/2008 reca l'abrogazione di 3.418 atti normativi.

compiuta una ricognizione delle norme vigenti, che ha costituito, come chiarito nella relazione illustrativa, la base per la disposizione in commento; oltre ad espungere dal citato allegato le numerose duplicazioni e le disposizioni già espressamente abrogate, dovrebbe altresì procedersi a verificare se l'inclusione nell'elenco di atti normativi volti essenzialmente o esclusivamente alla modifica di atti previgenti (che non risultano abrogati) importi il venir meno di questi ultimi ovvero determini la sola caducazione delle modifiche in essi introdotti».

Nel parere sul decreto-legge n. 200/2008, il Comitato, in considerazione della quantità di provvedimenti abrogati, pone essenzialmente due questioni, attinenti alla previsione di meccanismi di controllo per settori omogenei di materia e per tipologie di atti ed alla verifica dell'inclusione nell'allegato di atti normativi insuscettibili di abrogazione. La condizione è piuttosto articolata e presenta anche una casistica di norme che si è poi effettivamente rivelata problematica:

«all'Allegato 1 - che in forza di quanto statuito dall'articolo 2, comma 1, elenca 28.889 atti normativi di rango primario di cui è disposta l'abrogazione dal sessantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della norma, sul presupposto, indicato nel preambolo, che in esso vi siano "tutte le norme primarie del precedente ordinamento costituzionale ormai *ritenute estranee ai principi dell'ordinamento giuridico attuale*" – si verifichi se in esso siano inclusi atti normativi insuscettibili di abrogazione in quanto ancora idonei ad esplicare effetti nell'attuale quadro costituzionale; a tal fine, tenuto conto della quantità di atti in esso recati, si valuti la possibilità di inserire nella disposizione la previsione di meccanismi di controllo per settori omogenei di materia e per tipologie di atti, che operino *medio tempore* (prima cioè del realizzarsi dell'effetto abrogativo) e che consentano una verifica analitica da parte delle amministrazioni interessate ed, eventualmente, di strumenti informativi per gli stessi organi parlamentari competenti; in ogni caso si valuti l'opportunità di espungere da esso talune categorie di atti in questa sede evidenziate in termini esemplificativi:

- a) norme di attuazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, quale risulta essere, ad esempio quella inserita al n. 27.943 dell'allegato (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 30 giugno 1947, n. 567) relativa allo Statuto della Regione Siciliana;
- b) norme istitutive di enti ed organismi pubblici, ovvero volte al riconoscimento di personalità giuridica di enti privati o ecclesiastici o ancora, relativi alla costituzione, alla ricostituzione, alla modifica della denominazione o del territorio di comuni, per i casi in cui i soggetti

- destinatari delle disposizioni siano tuttora esistenti: a titolo esemplificativo, al n. 1157, si segnala la legge 16 maggio 1878, n. 4376, che ha istituito l'Accademia navale di Livorno, più volte soggetta a riordino nel corso del tempo ma la cui esistenza sembra tuttora fondarsi su tale legge; anche al n. 15.985 ed al n. 16155, si prevede l'abrogazione del regio decreto n. 1345 del 1930 e della relativa legge di conversione n. 80 del 1931, relative al consorzio dei comuni per l'acquedotto del Monferrato;
- c) disposizioni che recano discipline tuttora vigenti in quanto richiamate da altre leggi successive; ad esempio, al n. 23.340 è indicata la legge 23 novembre 1939, n. 1966, recante disciplina delle società fiduciarie e di revisione, cui l'articolo 199 del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (decreto legislativo n. 58 del 1998) rinvia "fino alla riforma organica della disciplina delle società fiduciarie e di revisione", specificando che fino a tale riforma "conservano vigore le disposizioni previste dalla legge 23 novembre 1939, n. 1966";
- d) provvedimenti che modificano atti normativi preesistenti, ove questi ultimi non siano abrogati; a titolo esemplificativo al n. 25.709 è indicato il decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1944, n. 224, recante abolizione della pena di morte nel codice penale e sua sostituzione con l'ergastolo;
- e) provvedimenti concernenti rapporti internazionali dello Stato, di approvazione di accordi, protocolli o scambi di note internazionali ovvero di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di trattati internazionali tuttora operanti; a titolo esemplificativo, al n. 28.599, è inserito il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 29 ottobre 1947, n. 1558, recante adesione dell'Italia alla convenzione di Londra del 16 novembre 1945, che ha istituito l'Organizzazione delle Nazioni unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)».

3. Tecnica della novellazione.

Presenta due aspetti: uno di carattere più formale, relativo all'unità minima del testo da sostituire, ed uno più sostanziale relativo alle modifiche non testuali. Come già accennato, il Comitato per la legislazione, fin dall'inizio della legislatura (parere sul decreto-legge n. 93/2008, espresso il 4 giugno 2008), ha rilevato come talora la modifica puntuale di singole parole possa risultare più funzionale ad una immediata comprensione della innovazione introdotta nell'ordinamento e così non ha più avanzato rilievi sul punto specifico.

Le modifiche non testuali hanno invece costituito oggetto di costante attenzione, con particolare riguardo ai casi nei quali esse incidono su

codici o testi unici. In 4 pareri il Comitato formula osservazioni volte a riformulare tali modifiche non testuali in termini di novella ai testi unici o codicistici interessati, «anche al fine di preservare la struttura di fonte unitaria del testo codicistico» o del testo unico¹².

4. Norme di interpretazione autentica.

La circolare – al paragrafo 3, lettera l) – indica la formula che va utilizzata nelle disposizioni di interpretazione autentica, imponendo al legislatore di chiarire se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo. Nel periodo di riferimento 8 pareri si occupano della questione:

- nelle premesse dei pareri sui disegni di legge di conversione C. 1145 (decreto-legge n. 90/2008, rifiuti in Campania), C. 1936 (decreto-legge n. 162/2008, infrastrutture, agricoltura e G8), C. 2206 (decreto-legge n. 208/2008, risorse idriche), C. 2187 (decreto-legge n. 5/2009, settori industriali in crisi) e C. 2263 (decreto-legge n. 4/2009, quote latte) si constata semplicemente la presenza di norme di interpretazione autentica, talora esplicitando che esse risultano idonee ad esplicare retroattivamente i loro effetti;
- nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 1742 (134/2008, ristrutturazione grandi imprese in crisi) si rileva che esso reca «due disposizioni di interpretazione autentica (articolo 1-bis e articolo 3, comma 5-ter) per le quali andrebbe verificato se sia rispettata la prescrizione della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”.». E’ inoltre formulata una osservazione riferita all’articolo 2, comma 5-ter – che modifica una norma che, a sua volta, si configura come una disposizione di interpretazione autentica dell’articolo 3, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 368 del 2001, in materia di assunzioni a termine –, al fine di valutare «l’opportunità di precisare se si intenda conferire eventuali effetti retroattivi alla norma in commento e il momento in cui essi iniziano a prodursi»;
- nel parere sul disegno di legge C. 1875 (decreto-legge n. 172/2008, rifiuti in Campania) è contenuta una osservazione volta a delimitare

¹² Si tratta dei pareri sui decreti-legge: n. 162/2008 (C. 1936, infrastrutture, agricoltura e G8), n. 171/2008 (C. 1961, rilancio settore agroalimentare), n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini), n. 5/2009 (C. 2187, sostegno settori industriali in crisi). Nei primi tre di tali pareri si utilizza la formula riportata nel testo.

l'ambito di applicazione della disposizione interpretativa: «all'articolo 10 – che reca un'interpretazione autentica dell'articolo 12 del decreto-legge n. 90 del 2008, al fine di sciogliere in senso positivo il dubbio interpretativo concernente la qualifica di creditore anche per le società appartenenti al medesimo gruppo societario delle originarie società affidatarie del servizio di gestione dei rifiuti e di cui queste ultime “*si sono comunque avvalse ai fini della realizzazione del termovalorizzatore di Acerra*”- dovrebbe chiarirsi se l'interpretazione autentica operi solo con riguardo ai soggetti coinvolti nella realizzazione del suddetto termovalorizzatore, atteso che di tale limite non vi è invece traccia nella norma interpretata»;

- nel già citato parere sul disegno di legge di conversione C. 1936 è formulata la seguente osservazione: «la rubrica dell'articolo 3-ter si riferisce alla mera natura di disposizione di interpretazione autentica senza indicarne sommariamente l'oggetto di intervento»;
- nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione C. 2198, già richiamato nel paragrafo relativo allo statuto del contribuente, si rileva che «il decreto reca disposizioni che appaiono idonee a produrre effetti retroattivi (ad esempio all'articolo 41, comma 16-*decies*), in alcuni casi esplicitandone il carattere interpretativo (articolo 42-ter) ed in altri casi non precisando, invece, se ci si trovi in presenza di norme di interpretazione autentica (ad esempio, l'articolo 23, comma 1-*bis*, e l'articolo 31), in difformità da quanto prescritto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi secondo cui “deve risultare comunque chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”; peraltro, il citato articolo 23, comma 1-*bis*, dispone esplicitamente “ai sensi e per gli effetti dell'articolo 1, comma 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212”, richiamando dunque impropriamente la norma dello Statuto del contribuente secondo cui “l'adozione di norme interpretative in materia tributaria può essere disposta soltanto in casi eccezionali e con legge ordinaria, qualificando come tali le disposizioni di interpretazione autentica”; inoltre, l'articolo 41, comma 16-*decies*, esplica retroattivamente effetti a decorrere dal 1° febbraio 2009»;

[5. Richiami alla legislazione vigente effettuati in forma generica.](#)

La circolare dedica a questo aspetto il paragrafo 12, fornendo indicazioni di dettaglio circa una corretta formulazione dei richiami normativi. I pareri su disegni di legge di conversione contenenti rilievi in

proposito sono complessivamente **13** e presentano, anche in questo caso, una notevole gradazione nella formulazione dei rilievi: il Comitato, in genere, formula condizioni in presenza di richiami normativi che appaiano palesemente errati; formula osservazioni quando il richiamo normativo risulti effettuato in forma generica; rileva nelle premesse con un esplicito invito a provvedere richiami effettuati in termini generici o imprecisi. Nel dettaglio:

- **5** pareri (sui disegni di legge di conversione C. 1145, C. 1386, C. 1634, C. 1972 e C. 2198) recano condizioni volte a correggere richiami normativi errati, per lo più riferiti a disposizioni che risultano già abrogate (C. 1145, C. 1386 e C. 1972) o a verificare l'effettiva vigenza di una norma oggetto di novellazione (C. 1634). Il parere sul disegno di legge C. 1386 reca nelle premesse un ulteriore rilievo, volto ad evidenziare che il provvedimento «reca numerosi riferimenti normativi errati che andrebbero dunque corretti» e contiene un'osservazione finalizzata in via generale ad «una complessiva revisione dei riferimenti normativi e dei rimandi interni», con particolare riguardo ad alcune disposizioni espressamente richiamate;
- **6** pareri (sui disegni di legge di conversione C. 1496, C. 1857, C. 1875, C. 1961, C. 1966 e C. 2187¹³) contengono osservazioni volte ad esplicitare le disposizioni che recano determinate discipline o a chiarire riferimenti normativi effettuati in forma generica; nel parere sul disegno di legge C. 1966, il Comitato per la legislazione invita la Commissione competente a valutare «l'opportunità di evidenziare che gli effetti della disposizione [...] richiamata [dall'articolo 1, comma 1] non sono del tutto esauriti, pur essendo la medesima norma stata espressamente abrogata»;
- **2** pareri (sui disegni di legge di conversione C. 2206 e C. 2263) contengono due rilievi che non si limitano a mere constatazioni ma sollecitano la Commissione competente ad intervenire: nel primo di tali pareri si rileva che «il decreto reca, all'articolo 6, comma 1-*bis*, un richiamo normativo effettuato in termini estremamente generici che sarebbe dunque opportuno specificare»; nel secondo si rileva che «il decreto-legge effettua, al comma 7 dell' articolo 4, un rinvio normativo interno impreciso, in quanto il richiamo all'articolo 1, comma 2, andrebbe sostituito con quello all'articolo 10-*bis* del decreto-legge n. 49 del 2003, che viene introdotto dall'articolo 1, comma 2, del provvedimento in esame».

¹³ In quest'ultimo caso il rilievo concerne riferimenti interni al provvedimento.

6. Incidenza su fonti secondarie.

I disegni di legge di conversione oggetto di rilievi attinenti alla loro incidenza su fonti secondarie sono 8¹⁴. In ossequio al disposto della circolare (paragrafo 3, lettera e)), il quale impedisce il ricorso all'atto legislativo per apportare modifiche frammentarie ad atti non aventi forza di legge, al fine di evitare che questi ultimi presentino un diverso grado di "resistenza" ad interventi modificativi successivi, il Comitato ha sempre posto (nei pareri riferiti ai primi sei provvedimenti richiamati in nota) condizioni finalizzate ad evitare che gli atti normativi secondari possano essere puntualmente modificati - in modo diretto o anche non testuale - da atti di rango primario. Nel parere sul disegno di legge C. 1634, il Comitato, dopo aver constatato l'incidenza del provvedimento su materie che risultano già demandate alla fonte normativa secondaria, formula la seguente osservazione: «all'articolo 1 - che mira ad inserire una materia curriculare nei due cicli di istruzione, mediante l'attivazione di "azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all'acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», nell'ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale" – dovrebbe verificarsi se sia opportuno l'uso dello strumento normativo di rango primario, atteso che l'articolo 7, comma 1, lettera a), della legge n. 53 del 2003 ha sostanzialmente demandato a regolamenti di delegificazione la definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale».

Nel parere sul disegno di legge di conversione C. 1972 (decreto-legge n. 185/2008, anticrisi) il Comitato rileva invece nelle premesse che, «peraltro, appaiono produrre effetti su strumenti giuridici non aventi rango di fonte normativa primaria le disposizioni dell'articolo 2 (che trasferisce una quota della rata di mutuo dal contraente allo Stato incidendo dunque su clausole contrattuali anche se con esclusivo riguardo alle modalità della prestazione, e non al *quantum*), dell'articolo 3, commi 2 e 4 (che si riflette sull'operatività di previsioni tariffarie contenuti in atti convenzionali) e le norme contenute nell'articolo 14, commi 6, 7 e 8 (ove si ridisciplinano aspetti relativi al regolamento di fondi di investimento)».

Particolarmente interessante appare la condizione formulata nel parere sul disegno di legge C. 2198, dove, alla constatazione che alcuni termini contenuti in un regolamento di delegificazione sono stati già prorogati con disposizioni di rango legislativo, si unisce l'invito a «verificare, in un'ottica più sistematica, l'esigenza di ricondurre alla disciplina della fonte primaria

¹⁴ Si tratta dei seguenti: C. 1386; C. 1496; C. 1961; C. 1966; C. 2206; C. 2198; C. 1634; C. 1972.

la materia in questione, visto che essa è stata già oggetto di disposizioni di rango legislativo contenute in provvedimenti d'urgenza, e dunque, in questa chiave, valutare la soppressione del comma *7-quater* dell'articolo 42, ove si prevede che *“resta in ogni caso fermo il potere regolamentare di cui al comma 136 dell'articolo 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662”*.».

7. Terminologia.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dedica agli aspetti terminologici il paragrafo 4, anche con l'obiettivo di agevolare la ricerca elettronica dei testi. Il Comitato ha sempre prestato attenzione al linguaggio utilizzato, anche con riguardo all'introduzione nell'ordinamento di neologismi. In genere il Comitato si limita a segnalare nelle premesse la presenza di espressioni imprecise o generiche, tali da suscitare incertezze sul loro significato tecnico-normativo. Soltanto nel parere sul disegno di legge C. 1972 è formulata una condizione volta a valutare l'esigenza di chiarire il significato normativo dell'espressione, invero complessa, recata dall'articolo 31, comma 3, primo periodo, che estende l'ambito di applicazione dell'addizionale di cui al comma 466 dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 anche *“al reddito proporzionalmente corrispondente all'ammontare dei ricavi e dei compensi alla quota di ricavi derivanti dalla trasmissione di programmi televisivi del medesimo contenuto”*. Nei pareri sui disegni di legge C. 1366, C. 2198 e C. 2187 sono formulate osservazioni che attengono generalmente all'uso di nuove espressioni. Nel dettaglio:

- nel parere sul disegno C. 1366 il Comitato invita la Commissione a valutare *«l'opportunità di individuare gli elementi qualificanti relativi alla nuova definizione giuridica di “sicurezza urbana”, alla cui presenza nel provvedimento sembra alludere la relazione per l'analisi tecnico-normativa, ma che attualmente viene rimessa integralmente al decreto ministeriale ivi previsto»*;
- nel parere sul disegno di legge C. 2198 il Comitato, analogamente, invita la Commissione a valutare *«l'opportunità di definire compiutamente la figura nazionale cui è riconosciuta la qualifica di “garante dei diritti dei detenuti”, atteso che esso non è previsto in ambito nazionale, mentre risulta presente in alcune realtà territoriali»*;
- nel parere sul disegno di legge C. 2187 il Comitato invita infine la Commissione a valutare *«l'opportunità di modificare la locuzione “attitudine alla contribuzione delle imprese”, - attualmente contenuta nel nuovo punto n. 12), ma già utilizzata al punto 6) del previgente testo - al fine di chiarirne l'esatta portata normativa, dal momento che tale*

locuzione non risulta utilizzata in altre disposizioni del vigente ordinamento tributario».

5.1.4. Aspetti ulteriori.

Si segnalano ora aspetti ulteriori rispetto alla circolare sui quali il Comitato è intervenuto nei propri pareri.

1. *Disciplina di materie oggetto di una pluralità di provvedimenti in un breve arco temporale*, anche attraverso interventi modificativi e/o soppressivi di disposizioni di recente approvazione. Si tratta di un rilievo contenuto nelle premesse di **12** pareri. Nei primi due pareri concernenti questo aspetto¹⁵, il Comitato si limita a constatare la modifica di norme di recentissima introduzione; in 9 dei 10 pareri successivi si rileva – con formula identica – che tale circostanza «costituisce una modalità di produzione normativa non pienamente conforme alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione»¹⁶.

Nel parere sul decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini) il rilievo associa l'intervento su norme di recentissima approvazione e addirittura non ancora vigenti al momento dell'emanazione del provvedimento con lo spettro di materie oggetto dell'intervento stesso: «come il Comitato ha già avuto modo in passato di rilevare (in particolare, in relazione al decreto legge n. 248 del 2007, che presentava analoghe caratteristiche), siffatta modalità di produzione normativa, connotata dalla sua incidenza - in modo puntuale e per finalità disparate - su un amplissimo spettro di materie, talune delle quali definite con gli strumenti di manovra finanziaria approvati dalle Camere in tempi recentissimi e, nel caso della legge finanziaria, non ancora vigenti al momento dell'emanazione del decreto (la legge finanziaria è entrata infatti in vigore il 1° gennaio 2009), configura un uso anomalo della decretazione d'urgenza suscettibile di determinare, sul piano della qualità del processo legislativo e della stessa coerenza ordinamentale, evidenti effetti negativi, anche in rapporto alle esigenze di stabilità, certezza e semplificazione della legislazione».

¹⁵ Si tratta dei pareri sui disegni di legge C. 1496 e C. 1634.

¹⁶ Si tratta dei pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 143/2008 (C. 1772, funzionalità del sistema giudiziario), n. 151/2008 (C. 1857, contrasto criminalità organizzata), n. 172/2008 (C. 1875, rifiuti in Campania) n. 154/2008 (C. 1891, sanità), n. 162/2008 (C. 1936, infrastrutture, agricoltura e G8), n. 180/2008 (C. 1966, università), n. 185/2008 (C. 1972, anticrisi), n. 200/2008 (C. 2044, semplificazione normativa) e n. 5/2009 (C. 2187, sostegno settori industriali in crisi).

2. Collegamento con lavori legislativi in corso e deleghe aperte.

I provvedimenti interessati da rilievi di questo tipo, in genere, sono volti ad anticipare l'entrata in vigore di disposizioni già esaminate da una delle Camere ovvero a dettare discipline-ponte, in attesa dell'approvazione di altri provvedimenti (leggi o decreti legislativi). Si segnalano, in particolare, per il collegamento con i lavori legislativi in corso, i pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini) e n. 11/2009 (C. 2232, sicurezza pubblica). Quest'ultimo parere rileva che, «come esplicitamente indicato nella relazione illustrativa, il provvedimento in esame riproduce integralmente disposizioni già approvate dalla Camera dei Deputati lo scorso 29 gennaio in occasione dell'esame del disegno di legge C. 1440, recante "Misure contro gli atti persecutori" (in particolare, gli articoli 7, 8 e 9 hanno contenuto identico agli articoli 1 e 2 del citato disegno di legge C. 1440), nonché diversi articoli contenuti nel disegno di legge S. 733, ora C. 2180, già approvato dal Senato lo scorso 5 febbraio ed attualmente all'esame della Camera (segnatamente, le lettere *a*) e *b*) dell'articolo 1, comma 1, sono identiche all'articolo 1, comma 1, lettera *b*) e comma 8 del disegno di legge C. 2180; gli articoli 3 e 4 coincidono con l'articolo 41, commi 1 e 4, del disegno di legge C. 2180; gli articoli 10, 12 e 13 riproducono in maniera identica gli articoli 4 e 6); inoltre, l'articolo 5, in materia di prolungamento del periodo di trattenimento nei centri di identificazione ed espulsione, introduce una disposizione simile - ma non coincidente - ad una contenuta nel testo originario del disegno di legge S. 733, poi soppressa durante l'esame in Assemblea; infine, l'articolo 6, ai commi da 3 a 6, riprende, definendola ulteriormente, una misura già contenuta nell'articolo 52 del disegno di legge C. 2180».

Nel parere sul decreto-legge n. 185/2008 (C. 1972, anticrisi), le premesse rilevano che esso «reca disposizioni che si sovrappongono o si intrecciano con norme già approvate dalla Camera dei Deputati ovvero già contenute in disegni di legge di conversione in corso di esame presso questo ramo del Parlamento: l'articolo 3, comma 9, ultimo periodo, si riferisce alla Cassa conguaglio per il settore elettrico, per la quale è invece disposta la soppressione nell'articolo 16 del disegno di legge cosiddetto "collegato energia", approvato dalla Camera (C. 1441-*ter*), ed attualmente all'esame del Senato (S. 1195); analogamente, l'articolo 19 ripropone, con alcune differenze, le disposizioni contenute nell'articolo 27 del disegno di legge cosiddetto "collegato lavoro", approvato dalla Camera (C. 1441-*quater*) ed attualmente all'esame del Senato (S. 1167); l'articolo 33, nel disporre in materia di indennità di vacanza contrattuale, si affianca a quanto già disposto, all'articolo 2, comma 35, nel disegno di legge

finanziaria per il 2009, modificato dal Senato e nuovamente all'esame della Camera».

I pareri sull'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria) e sul decreto-legge n. 200/2008 (C. 2044, semplificazione normativa) pongono invece in evidenza il collegamento con la delega legislativa di cui all'articolo 14 della legge n. 246/2005, cosiddetta "taglia-leggi". Con riguardo all'articolo 24 del decreto-legge n. 112/2008 il Comitato formula una condizione che sollecita la Commissione a valutare «l'esigenza di un coordinamento con la disposizione di delega, prevista dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005 (nota come *taglia-leggi* analogamente alla rubrica dell'articolo in esame), che scadrà il 16 dicembre 2009 e nell'attuazione della quale è stata già compiuta una ricognizione delle norme vigenti, che ha costituito, come chiarito nella relazione illustrativa, la base per la disposizione in commento». Il parere sul decreto-legge n. 200/2008 si limita ad annotare nelle premesse che l'intervento di riduzione dello *stock* normativo effettuato dal provvedimento, «rispondente ad una finalità che non può che essere apprezzata dal Comitato, si colloca tuttavia in un contesto normativo in cui opera già un diverso meccanismo – finalizzato al medesimo obiettivo – previsto dall'articolo 14 della legge n. 246 del 2005, che conferisce al Governo un'apposita delega legislativa nota come *taglia-leggi*, i cui termini di esercizio sono tuttora aperti (fino al 16 dicembre 2009), e le cui modalità attuative prevedono il coinvolgimento di un'apposita Commissione parlamentare bicamerale».

3. Adempimenti.

Il Comitato per la legislazione ha sempre mostrato grande attenzione anche alla previsione di successivi adempimenti, con riguardo, soprattutto, a due aspetti: la congruità e la tipicità dello strumento previsto e l'eventuale indicazione dei termini per l'adozione. Nel periodo di riferimento del presente rapporto, è stata prestata dal Comitato una specifica attenzione agli strumenti volti a conferire flessibilità alla gestione del bilancio, con specifico riguardo ad assicurare il coinvolgimento delle Camere in procedimenti delegificati capaci di intervenire su decisioni di bilancio adottate con legge.

Nel parere sul decreto-legge n. 93/2008 (C. 1185, potere d'acquisto delle famiglie) il Comitato formula una osservazione volta a chiarire l'ambito di azione dei decreti ministeriali di rimodulazione tra i programmi delle dotazioni finanziarie e se la nuova disciplina che si intende introdurre

delle riduzioni di spesa riguardi un ambito definito di autorizzazioni di spesa ovvero operi a regime.

Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria) il Comitato rileva che esso riproduce all'articolo 60, comma 6, la disposizione in tema di rimodulazioni di bilancio già presente nel decreto-legge n. 93/2008, come modificato alla Camera, formulando quindi una condizione soppressiva di tale disposizione. Nelle premesse del parere sul disegno di legge di conversione del decreto, sottoposto in seconda lettura all'esame della Camera (C. 1386-B) il Comitato segnala che «può considerarsi superata la condizione soppressiva formulata in relazione all'articolo 60, comma 6, del testo originario, motivata dalla coincidenza con una identica disposizione già introdotta dalla Camera nel decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, in quanto quest'ultima è espressamente abrogata dall'articolo 60 (come rilevato nel comunicato della Presidenza della Repubblica del 24 luglio 2008 che ha accompagnato la promulgazione del decreto legge n. 93: *“il Presidente ha proceduto alla promulgazione dopo aver preso atto che il decreto legge n. 112 del 2008 in materia finanziaria, nel testo risultante dalla legge di conversione approvata in prima lettura dalla Camera dei Deputati e attualmente all'esame del Senato, prevede l'abrogazione del comma 3 dell'articolo 5 del decreto legge n. 93 che affronta in modo inappropriato il delicato tema della flessibilità del bilancio”*); peraltro, l'attuale formulazione dell'articolo 60, al comma 5, prevede strumenti di flessibilità del bilancio sottoposti ad un controllo parlamentare preventivo (gli schemi dei decreti ministeriali sono sottoposti al doppio parere delle Commissioni parlamentari, in alcuni casi addirittura vincolanti), nonché ad una sorta di ratifica successiva, dal momento che essi devono risultare dal disegno di legge di assestamento e perdono efficacia *ex tunc* in caso di mancata approvazione della variazione di bilancio corrispondente».

Nelle premesse del parere sul decreto-legge n. 155/2008 (C. 1762, mercati finanziari internazionali) il Comitato rileva che esso «prevede all'articolo 1, comma 7, che le risorse necessarie per ciascuna operazione siano individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, definendo dunque un nuovo ed ulteriore strumento di flessibilità nella gestione del bilancio statale, diverso anche da quello contemplato dall'articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008; analogamente, all'articolo 5, comma 1, attribuisce ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di definire criteri, condizioni e modalità di sottoscrizione e di concessione della garanzia statale». Con riguardo al DPCM previsto dall'articolo 1, comma 7, il Comitato formula una condizione che sollecita la

Commissione a valutare «la necessità di introdurre meccanismi idonei ad assicurare un più penetrante ed incisivo ruolo delle Camere relativamente all'impiego (peraltro solo eventuale) di detto strumento, attesa la sua potenziale idoneità ad incidere anche su spese legislativamente previste, nonché la mancanza di un espresso termine finale di operatività della disposizione e quella di un tetto massimo di risorse utilizzabili». Con riguardo ai decreti ministeriali di natura non regolamentare previsti dall'articolo 5, comma 1, il Comitato formula invece una osservazione volta a valutare «l'opportunità di verificare se, data l'ampiezza di contenuto, sia congrua la scelta dello strumento del decreto, con specifico riguardo alla natura non regolamentare, nonché l'opportunità di prevedere il coinvolgimento delle Camere». Analoga osservazione viene formulata nel parere sul decreto-legge n. 157/2008 (C. 1774, stabilità sistema creditizio), che contiene una previsione coincidente.

Analoghi rilievi in ordine alla idoneità o congruità dello strumento previsto (soprattutto in presenza di decreti ministeriali di natura non regolamentare) ed al coinvolgimento delle Camere sono stati formulati dal Comitato in altri pareri¹⁷.

Particolarmente interessanti appaiono i rilievi contenuti nei pareri sui decreti-legge n. 172/2008 (C. 1875, rifiuti in Campania) e n. 162/2008 (C. 1936, infrastrutture, agricoltura e G 8). Nel primo di tali pareri si invita la Commissione a verificare la congruità dello strumento prescelto per dare esecuzione a limitate finalità (la definizione delle misure premiali a vantaggio dei soggetti che collaborano nella raccolta differenziata di rifiuti con ordinanze del Presidente del Consiglio adottate ai sensi dell'articolo 5

¹⁷ Nel parere sul decreto-legge n. 134/2008 (C. 1742, ristrutturazione grandi imprese in crisi) sono formulate due osservazioni, finalizzate ad «individuare in modo univoco l'autorità governativa competente ad adottare il suddetto decreto» (di cui all'articolo 1, comma 3) e a «precisare il termine di adozione del previsto decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è demandato il compito di stabilire «le condizioni e le altre modalità di attuazione della disposizione in oggetto» (articolo 3, comma 2).

Il parere sul decreto-legge n. 143/2008 (C. 1772, funzionalità del sistema giudiziario) reca la seguente condizione: «all'articolo 2, comma 7-*bis* – secondo cui le “quote minime delle risorse intestate «Fondo unico giustizia», di cui alle lettere a) e b) del comma 7, possono essere modificate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in caso di urgenti necessità, derivanti da circostanze gravi ed eccezionali, del Ministero dell'interno o del Ministero della giustizia” – si verifichi la congruità dello strumento normativo ivi previsto ad incidere su limiti minimi di ripartizione delle risorse tra ministeri legislativamente prefissate, precisando altresì se vi sia coincidenza, anche sotto il profilo delle modalità procedurali di adozione, tra il decreto presidenziale in oggetto e quello previsto dal comma 7 del medesimo articolo 2».

Si veda anche il parere sul decreto-legge n. 171/2008 (C. 1961, rilancio settore agroalimentare), che invita la Commissione competente a valutare l'idoneità dello strumento normativo previsto dall'articolo 4-*ter* anche alla luce delle competenze regionali nella materia.

della legge n. 225/1992) visto che tale strumento, come configurato dalla citata legge n. 225/1992, si connette all'attuazione degli interventi di emergenza "in deroga ad ogni disposizione vigente, e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico", ovvero alla finalità di "evitare situazioni di pericolo o maggiori danni a persone o a cose".

Nelle premesse del secondo parere citato, si svolge invece una considerazione circa l'indeterminatezza delle misure previste in connessione con le trattative da svolgere in sede di Unione europea, utilizzando la spiegazione contenuta nella relazione per l'analisi tecnico-normativa: «il provvedimento reca, all'articolo 2, comma 1, la previsione di "apposite misure di natura patrimoniale e finanziaria" atte a fronteggiare la grave crisi dei settori dell'agricoltura, della pesca professionale e dell'autotrasporto, conseguente all'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi che appare formulata in termini generici, anche se nella relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) si chiarisce come l'indeterminatezza degli strumenti di contrasto alle sopra indicate situazioni di crisi sia legata all'esigenza di inquadrare le misure concretamente adottabili "nell'ambito della disciplina europea, con particolare riferimento al recente regolamento (CE) n. 800/2008, della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune"».

Il parere sul decreto-legge n. 185/2008 (C. 1972, anticrisi) contiene un numero rilevante di rilievi, dovuto al fatto che «il decreto – come nota il Comitato nelle premesse – reca numerose disposizioni che demandano il compito di definire elementi attuativi della disciplina ad ulteriori adempimenti, in gran parte rimessi a decreti dell'Esecutivo, talvolta senza però fissarne il termine di adozione o descriverne adeguatamente presupposti procedurali ed ambiti di intervento [segue una lunga esemplificazione]; tale circostanza è suscettibile di ingenerare perplessità soprattutto per i casi in cui non sia preclusa l'incidenza di tali strumenti giuridici su fonti normative di rango sovraordinato (in particolare, l'articolo 4, comma 3, demanda al decreto del Presidente del Consiglio la misura e le modalità attuative delle previste riduzioni dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali a favore del personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico; l'articolo 12, comma 9, affida ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di individuare le risorse necessarie per finanziare le operazioni stesse anche mediante la riduzione di "singole autorizzazioni legislative di spesa", definendo dunque un nuovo ed ulteriore strumento di flessibilità nella gestione del bilancio statale, diverso da quello contemplato dall'articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008, e

simile invece a quello configurato nel testo originario del decreto legge n. 155 del 2008, poi modificato durante l'iter di conversione)».

In forza di tali considerazioni, il Comitato formula due condizioni e due osservazioni:

- «all'articolo 7, comma 2 – ove, con riferimento all'applicazione di nuove modalità di pagamento dell'IVA, si demanda ad un decreto del Ministro dell'economia il compito di stabilire "il volume d'affari dei contribuenti nei cui confronti è applicabile la disposizione del comma 1 nonché ogni altra disposizione di attuazione del presente articolo" – valutino le Commissioni la congruità dello strumento normativo ivi previsto a definire la platea dei destinatari della disposizione, non derivando dalla formulazione della disposizione in esame né parametri di riferimento né una quantificazione delle risorse utilizzabili; si valuti altresì, la necessità di introdurre meccanismi idonei ad assicurare un più penetrante ed incisivo ruolo delle Camere relativamente all'adozione del citato decreto»;
- «all'articolo 12, commi 9 e 10 – che, nel quadro degli interventi per la protezione del pubblico risparmio e per la tutela della stabilità finanziaria, introduce uno strumento sostanzialmente identico a quello già previsto nel testo originario dell'articolo 1 del decreto-legge n. 155 del 2008, volto a consentire l'adozione da parte del Presidente del Consiglio di uno strumento di carattere straordinario, e la sua immediata trasmissione al Parlamento - si valuti la necessità (rilevata in termini identici nel parere reso sul citato decreto-legge n. 155 del 2008, lo scorso 29 ottobre 2008) di introdurre meccanismi idonei ad assicurare un più penetrante ed incisivo ruolo delle Camere relativamente all'impiego (peraltro solo eventuale) di detto strumento, attesa la sua potenziale idoneità ad incidere anche su spese legislativamente previste, nonché la mancanza di un espresso termine finale di operatività della disposizione e quella di un tetto massimo di risorse utilizzabili»;
- «all'articolo 4, comma 3 – che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio il compito di definire la misura e le modalità attuative delle riduzioni dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali sul trattamento economico accessorio dei fondi della produttività, a favore del personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico aventi un reddito inferiore ad una determinata soglia - dovrebbe valutarsi l'opportunità, essendo predeterminato l'importo complessivo massimo e la platea dei destinatari ma non l'ammontare del beneficio riconosciuto

in via sperimentale e limitato al solo 2009, di prevedere in ogni caso il coinvolgimento delle Camere nell'adozione del decreto»;

- «all'articolo 12, comma 12 - che affida ad un decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia la fissazione di “criteri, condizioni e modalità di sottoscrizione degli strumenti finanziari di cui al presente articolo”, con formule sostanzialmente identiche alla previsione dell'articolo 5, comma 1, del decreto legge n. 155 del 2008, nel testo originario - dovrebbe valutarsi l'opportunità (rilevata in termini identici nel parere reso sul citato decreto-legge n. 155, lo scorso 29 ottobre 2008) di verificare se, data l'ampiezza di contenuto, sia congrua la scelta dello strumento del decreto, con specifico riguardo alla natura non regolamentare, nonché l'opportunità di prevedere il coinvolgimento delle Camere».

4. *Discipline una tantum, sperimentali e a carattere temporaneo*

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, il Comitato ha frequentemente segnalato la natura *una tantum*, sperimentale o a carattere temporaneo delle misure previste con specifico riguardo ad alcuni ambiti di intervento: la vicenda del trasporto aereo (la crisi dell'Alitalia e la nascita della nuova società CAI¹⁸); l'emergenza rifiuti in Campania; la crisi economico-finanziaria.

I pareri sui decreti-legge n. 90/2008 (C. 1145) e n. 172/2008 (C. 1875), sull'emergenza rifiuti in Campania segnalano rispettivamente:

- la presenza di «discipline speciali a carattere temporaneo, per loro natura derogatorie rispetto all'ordinamento vigente (a titolo esemplificativo, si segnala l'articolo 3, sulla competenza dell'autorità giudiziaria)»;

¹⁸ Nel parere sul decreto-legge n. 80/2008 (C. 1094, trasporto aereo) il Comitato, con riguardo all'articolo 1, comma 3, osserva che esso «prevede una peculiare applicazione - sia pure a carattere temporaneo e con riferimento ad un'impresa non soggetta a procedura fallimentare - della norma che esclude taluni atti dall'azione revocatoria (ovvero il terzo comma, lettera *d*), dell'articolo 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, cui nel testo si fa espresso richiamo) in quanto, a differenza della disciplina ordinaria, non si richiede che essi siano necessariamente posti in essere in esecuzione di un piano che appaia idoneo a consentire il risanamento della esposizione debitoria e la cui ragionevolezza sia attestata da un professionista qualificato».

- che, «in ragione della situazione emergenziale da fronteggiare, il provvedimento in esame, da un lato, configura una normativa derogatoria del diritto vigente (in particolare all'articolo 2, all'articolo 4, comma 1 ed al comma 3 dell'articolo 8), dall'altro lato, all'articolo 6, qualifica condotte già punite dal codice ambientale - con sole sanzioni amministrative - come vere e proprie fattispecie penali applicabili nelle sole aree geografiche in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti; tale normativa penale integra dunque, per i territori interessati, una specifica disciplina, la cui applicazione ha carattere temporaneo in quanto correlata al perdurare della situazione emergenziale in atto ma che, comunque, appare suscettibile di nuova ed ulteriore applicazione nelle aree territoriali, nelle quali fosse dichiarato lo stato di emergenza nel medesimo settore dello smaltimento dei rifiuti, e per tutto il periodo di vigenza della suddetta dichiarazione dello stato emergenziale fissata dall'ordinanza del Presidente del Consiglio (adottata ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992) ovvero direttamente dalla legge (come nel caso di specie, in cui per la regione Campania l'articolo 19 del citato decreto legge n. 90 dispone direttamente che esso cessi il 31 dicembre 2009)».

Per quanto riguarda i provvedimenti che sono intervenuti in relazione alla situazione di crisi economico-finanziaria, il Comitato in tre casi ha svolto interessanti considerazioni sul tema:

- con riguardo al decreto-legge n. 155/2008 (C. 1762, mercati finanziari internazionali), ha evidenziato nelle premesse che «esso reca un contenuto omogeneo, volto a disciplinare le modalità straordinarie, eventualmente necessarie per fronteggiare le ripercussioni dell'attuale crisi finanziaria, con cui si esplica l'intervento del Ministero dell'economia, unitamente alla Banca d'Italia, per garantire la stabilità del sistema bancario e la tutela del risparmio»; «nel consentire al Ministero dell'economia e delle finanze una serie di interventi di carattere straordinario, esso dispone numerose deroghe alla disciplina vigente, sia in termini generici (all'articolo 1, comma 1, è prevista la "deroga alle norme di contabilità dello Stato") sia in termini più circoscritti, con riguardo ai limiti partecipativi previsti per le banche cooperative dal testo unico bancario ed ai relativi diritti di voto (articolo 1, comma 5), alla disciplina sulle OPA (articolo 1, comma 6) alla disciplina civilistica in materia di garanzie (articolo 3, comma 1)»;
- in riferimento al decreto-legge n. 185/2008 (C. 1972, anticrisi): «nel perseguire l'intento complessivo di fronteggiare una eccezionale situazione di crisi internazionale, il provvedimento in esame si

caratterizza per la presenza di discipline che operano *una tantum* (come agli articoli 1 e 10) o in deroga alla disciplina vigente (in particolare l'articolo 8, l'articolo 12, comma 1, l'articolo 13, comma 1, capoverso 2, e l'articolo 15, commi 10 e 16) ovvero che sono qualificate come aventi natura sperimentale (l'articolo 4, comma 3, l'articolo 5, l'articolo 7, comma 1) o, ancora, di disposizioni il cui ambito di efficacia viene collegato alla peculiare congiuntura economica (si vedano, in particolare, l'articolo 8, l'articolo 15, comma 13 e l'articolo 18, comma 1, che richiamano la situazione di crisi economica e di turbolenza dei mercati) e, conseguentemente, di norme che dispongono strumenti operativi di contrasto alla crisi aventi carattere soltanto eventuale con riguardo al loro utilizzo (ad esempio, all'articolo 12) o con riferimento alla definizione complessiva degli oneri (si richiamano, al riguardo, le previsioni di cui all'articolo 2, comma 4, all'articolo 3, comma 9, ultimo periodo, all'articolo 6, comma 4, all'articolo 7, comma 2 e all'articolo 12, comma 9)»;

- con riguardo al decreto-legge n. 5/2009 (C. 2187, sostegno settori industriali in crisi) il Comitato rileva che il provvedimento «nel suo complesso ha carattere temporaneo» e, «nel procedere a numerose modifiche della disciplina vigente, il provvedimento in esame non effettua un adeguato coordinamento con la preesistente normativa che, soprattutto con riguardo alla materia degli incentivi all'acquisto di beni durevoli, denota una significativa stratificazione dovuta principalmente al suo originario carattere temporaneo ed alle numerose proroghe intervenute; peraltro, sia l'articolo 3, comma 2, lett. a) al n. 12), che l'articolo 4 – quest'ultimo solo con disposizioni di carattere temporaneo – incidono indirettamente sul testo unico delle imposte sui redditi, di cui al d.P.R. n. 917 del 1986, compromettendone così i caratteri di unitarietà ed onnicomprensività».

Il Comitato, infine:

- in relazione al decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini), ha segnalato che «all'articolo 44, che reca una novellazione al Codice in materia di protezione dei dati personali (di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003), è stata introdotta una disposizione di deroga temporanea al medesimo codice, in relazione all'utilizzo di banche dati telefoniche per fini promozionali»;
- con riguardo al decreto-legge n. 208/2008 (C. 2206, risorse idriche), ha evidenziato che «il provvedimento contiene disposizioni derogatorie a carattere temporaneo».

5. Intrecci tra decreti-legge in corso di conversione e la confluenza di più decreti in una legge di conversione.

Tra i tratti distintivi della decretazione d'urgenza nei primi mesi della legislatura vanno segnalati due fenomeni tra di loro connessi:

- la maggior parte dei decreti-legge fin qui emanati fanno capo ad un numero limitato di politiche legislative;
- tali politiche legislative si sono sviluppate attraverso il succedersi dei decreti-legge, talora a distanza di pochi giorni l'uno dall'altro. In tale evenienza, in 4 casi (più uno verificatosi a pochi giorni di distanza dalla conclusione del periodo di riferimento) più decreti-legge sono confluiti in un'unica legge di conversione.

Le principali politiche legislative sviluppate attraverso una pluralità di provvedimenti di urgenza sono le seguenti:

- l'emergenza rifiuti nella regione Campania;
- il trasporto aereo, con la vicenda Alitalia¹⁹;
- la sicurezza pubblica;
- la partecipazione italiana a missioni internazionali;
- la giustizia;
- il mondo scolastico e universitario;
- la politica economico-finanziaria, in genere oggetto di provvedimenti a carattere multisettoriale, incentrati sull'obiettivo della razionalizzazione delle spese;
- nell'ambito della politica economico-finanziaria si possono individuare i decreti finalizzati ad intervenire in relazione alla crisi economico-finanziaria in atto a livello mondiale.

¹⁹ Tratta in via esclusiva tale argomento il solo decreto-legge n. 134/2008, che però si inserisce in un filone legislativo che ha visto l'emanazione del decreto-legge n. 80/2008, emanato dal Governo Prodi sul finire della XV legislatura, nella cui legge di conversione (n. 111/2008) sono confluiti anche i contenuti dell'articolo 4 del decreto-legge n. 93/2008, emanato dal Governo Berlusconi all'inizio della XVI legislatura. A pochi giorni di distanza dal decreto n. 93, l'articolo 1 del decreto-legge n. 97/2008 è nuovamente intervenuto in materia. Della complessa vicenda, con la sovrapposizione, in un breve periodo, di tre decreti-legge (nn. 80, 93 e 97, cui fa seguito, a distanza di breve tempo, il decreto n. 138), si è occupato il Comitato per la legislazione nel parere sul decreto n. 93 da ultimo citato, formulando la seguente raccomandazione: «con riferimento al contenuto dell'articolo 4, volto al sostegno della compagnia aerea Alitalia con strumenti analoghi a quelli già disposti dal decreto legge 23 aprile 2008, n. 80, attualmente oggetto di esame parlamentare, abbia cura il legislatore di evitare forme di sovrapposizione degli strumenti normativi, suscettibili di ingenerare incertezze relativamente alla disciplina concretamente operante nelle materie oggetto di intervento legislativo, anche in ragione della non perfetta identità delle normative recate dai due provvedimenti e della circostanza che il Governo è già nuovamente intervenuto in materia con un nuovo decreto legge».

Sono confluiti in un'unica legge di conversione:

- i **2** decreti-legge in materia di missioni internazionali²⁰;
- i **2** decreti-legge sulla stabilità del sistema creditizio²¹;
- **2** dei 3 decreti-legge sull'emergenza rifiuti in Campania, emanati a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro (decreti-legge nn. 90 e 107 del 2008: il decreto n. 107 è stato abrogato, con contestuale salvezza degli effetti, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, di conversione del decreto-legge n. 90);
- i **3** decreti-legge: n. 97/2008, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini, n. 113/2008, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e n. 114/2008, recante misure urgenti per fronteggiare l'aumento delle materie prime e dei carburanti nel settore della pesca, nonché per il rilancio competitivo del settore. La legge 2 agosto 2008, n. 129, di conversione del decreto-legge n. 97, ha fatto salvi gli effetti prodotti dagli altri due decreti nn. 113 e 114 nonché dall'articolo 1 del decreto n. 97, riguardante la vicenda Alitalia e soppresso dalla legge di conversione stessa²².

A distanza di pochi giorni dalla conclusione del periodo di riferimento del presente rapporto, durante l'*iter* di conversione alla Camera, il decreto-legge 5 febbraio 2009, n. 4, recante misure urgenti in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario,

²⁰ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 147/2008 fa salvi gli effetti del decreto-legge n. 150/2008.

²¹ La legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 155/2008, abroga contestualmente il decreto-legge n. 157/2008, del quale fa salvi gli effetti. Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 155/2008, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali (C. 1762), il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «abbia cura il legislatore di evitare forme di intreccio tra più provvedimenti d'urgenza, atteso che l'annunciata confluenza in un unico testo di più articolati attualmente vigenti - che originano da distinte delibere del Consiglio dei Ministri e distinti decreti del Presidente della Repubblica - appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

²² Nel parere sul disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 97/2008 (C. 1496), che, nel testo trasmesso dal Senato, già assorbiva i contenuti degli altri due decreti-legge, il Comitato per la legislazione ha formulato la seguente raccomandazione: «si abbia cura di evitare sovrapposizioni normative tra disposizioni presenti in più provvedimenti d'urgenza, conseguenti a modifiche apportate nel corso dei relativi procedimenti di conversione, in quanto tale fenomeno è suscettibile, da un lato, di ingenerare incertezze interpretative relativamente alla disciplina concretamente operante in un dato periodo nelle materie oggetto di intervento legislativo, e dall'altro di compromettere i caratteri di specificità, omogeneità e corrispondenza al titolo del contenuto dei decreti-legge, previsti dall'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988».

è confluito nella legge di conversione del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi.

Come riportato in nota, il Comitato per la legislazione è sempre intervenuto su tali vicende, ricorrendo nella maggioranza dei casi alla formula della raccomandazione²³, al fine di dare il giusto rilievo ad un fenomeno che si ripete già da diverse legislature e che «appare comunque suscettibile di ingenerare un'alterazione del lineare svolgimento della procedura parlamentare di esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge, come definita a livello costituzionale e specificata negli stessi regolamenti parlamentari».

5.1.5. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Come già accennato, nel parere sul decreto-legge n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini) viene richiamata la sentenza n. 171 del 2007, che ha affrontato alcune questioni concernenti l'esercizio dei poteri di decretazione d'urgenza da parte del Governo ed i relativi profili di illegittimità connessi alla carenza di presupposti costituzionali.

Altre tre sentenze della Corte costituzionale sono state richiamate con riguardo a questioni di merito. Si tratta delle sentenze:

- n. 24 del 2004, richiamata nel parere sul disegno di legge C. 1442, in materia di sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato;
- n. 155 del 2004, richiamata nel parere sul decreto-legge n. 158/2008 (C. 1813, sfratti), relativa alla proroga degli sfratti;
- n. 335 del 2008, richiamata nel parere sul decreto-legge n. 208/2008 (C. 2206, risorse idriche), in quanto l'articolo 8-*sexies* dà attuazione proprio a tale sentenza.

La sentenza n. 206 del 2001, relativa all'esercizio della potestà legislativa delegata integrativa e correttiva, viene richiamata in tre dei 4 pareri su schemi di decreti legislativi sui quali il Comitato ha espresso il proprio parere.

²³ Lo strumento della raccomandazione, pur privo di contenuto prescrittivo, è apparso il più adatto in relazione ad un fenomeno che richiede una peculiare attenzione da parte dell'Esecutivo nella fase di progettazione normativa, più ancora che nella fase emendativa.

5.2. Gli altri provvedimenti trasmessi al Comitato

Il Comitato, nel periodo di riferimento, si è pronunciato su **1** disegno di legge trasmesso su richiesta di almeno un quinto dei membri delle Commissioni competenti (ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 4, del regolamento)²⁴ e su **6** progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa e, in **4** casi, anche disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del Governo o di altri soggetti materie già disciplinate con legge. Si tratta di provvedimenti di grande portata e/o di rilevante impatto politico, in relazione ai quali il Comitato ha avuto modo di svolgere ampie riflessioni – oltre che sulle disposizioni di delega ed i loro collegamenti con decreti-legge in corso di conversione, altre deleghe e procedure di delegificazione – su alcuni temi di carattere generale attinenti al procedimento legislativo. Tra di essi occorre segnalare la peculiarità del progetto di legge C. 2042, che detta una serie di norme finalizzate all'adesione dell'Italia al Trattato di Prüm, relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. In particolare, il progetto di legge: prevede l'istituzione della banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale per la banca dati nazionale del DNA; delega il Governo per l'istituzione dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria; modifica il codice di procedura penale in materia di accertamenti tecnici idonei ad incidere sulla libertà personale.

Il Comitato ha avuto anche modo di pronunciarsi su **4** schemi di decreto legislativo, oggetto del paragrafo 5.2.2.

5.2.1. I progetti di legge recanti disposizioni di delega.

I rilievi formulati dal Comitato attengono sia strettamente ai principi ed alle modalità di esercizio della delega, sia, più in generale, a tutte le disposizioni dei provvedimenti sottoposti al suo esame.

Nei paragrafi che seguono si dà conto dei rilievi formulati dal Comitato con riguardo alle disposizioni di delega.

²⁴ Si tratta del disegno di legge C. 1442, relativo alla sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato, sul quale il Comitato esprime un parere senza rilievi, accompagnato dall'opinione dissenziente di due deputati.

I principi e le modalità di esercizio della delega.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, al paragrafo 2, lettera d), richiama gli elementi costitutivi delle disposizioni contenenti deleghe legislative: 1) il destinatario della delega (il Governo); 2) il termine per l'esercizio della delega e l'eventuale termine per l'emanazione di disposizioni integrative e correttive; 3) l'oggetto della delega; 4) i principi e i criteri direttivi (che devono essere distinti dall'oggetto della delega). Ad eccezione del primo punto, che non presenta profili problematici, si sintetizzano di seguito i rilievi formulati dal Comitato sugli elementi costitutivi delle disposizioni di delega.

I termini per l'esercizio della delega e per l'eventuale emanazione di disposizioni integrative e correttive.

La questione dei tempi di attuazione delle deleghe costituisce oggetto di peculiare attenzione da parte del Comitato, in connessione con le procedure di adozione dei decreti legislativi. Nei pareri su due dei disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica per il 2009 risultanti dallo stralcio del disegno di legge C. 1441 il Comitato formula nelle premesse rilievi di analogo contenuto, segnalando che:

- il disegno di legge C. 1441-*ter* (internazionalizzazione delle imprese) «dispone un termine per l'esercizio di una delega, all'articolo 13, comma 5, che appare ristretto (30 dicembre 2008) anche in relazione alla procedura prevista per l'adozione dei decreti stessi»;
- quanto al disegno di legge C. 1441-*quater* (lavori usuranti), «nel riaprire, all'articolo 23, i termini di esercizio di una delega che erano inutilmente spirati, la disposizione fissa nuovamente un termine di soli tre mesi, che appare alquanto stringente soprattutto in rapporto alla procedura prevista per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, che prevede la consultazione delle parti sociali, il parere della Conferenza Stato-regioni ed il cosiddetto meccanismo del "doppio parere parlamentare", ovvero l'obbligo per il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni delle Commissioni parlamentari eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, di ritrasmettere alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni».

L'oggetto della delega.

Il rilievo più interessante il Comitato lo formula in una condizione contenuta nel parere sul disegno di legge C. 2105 (federalismo fiscale), finalizzata a definire l'oggetto della delega²⁵.

Il parere sul citato disegno di legge C. 1441-*quater* reca la seguente condizione finalizzata ad una migliore definizione sia dei principi e criteri direttivi sia dell'oggetto della delega: «all'articolo 23, comma 1-*bis* – che conferisce una delega al Governo finalizzata a “disciplinare, sulla base di criteri, regole e modalità compatibili e coerenti con le particolari caratteristiche dell'attività svolta e senza ulteriori oneri a carico dello Stato, misure di tutela a favore di talune figure di lavoratori autonomi e di appartenenti alle forze dell'Ordine impegnate in particolari lavori e attività usuranti, tenendo conto, per le Forze dell'Ordine, degli anni di permanenza in servizio” – si proceda ad esplicitare i relativi principi e criteri direttivi connessi alla finalità della delega ivi enunciata ed a definirne con maggiore precisione l'oggetto, atteso che le categorie di lavoratori autonomi destinatari delle misure e le caratteristiche dell'attività svolta sono individuati con dizioni generiche».

I principi e i criteri direttivi.

Il tema dei principi e criteri direttivi è stato affrontato dal Comitato – nel periodo di riferimento del presente rapporto – con riguardo a diversi profili, che possono essere così sintetizzati:

- ✓ necessità di esplicitare principi e criteri direttivi, distinguendoli dall'oggetto della delega: è un rilievo formulato come condizione (come nel caso sopra citato) o osservazione²⁶, a seconda del grado di esplicitazione dei principi e criteri direttivi;

²⁵ La condizione è del seguente tenore: «all'articolo 2, comma 6 – secondo cui “almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge” - si proceda a definire, in conformità al dettato costituzionale, gli oggetti del decreto legislativo ivi previsto, per la cui adozione viene fissato un termine più breve di esercizio rispetto a quello entro cui spetta al Governo l'esercizio del potere legislativo relativo alla delega conferita dall'articolo in esame, salvo che non si intenda unificare il termine di esercizio della delega al fine di evitare incertezze rispetto al fattore temporale».

²⁶ Nel medesimo parere sul disegno di legge C. 1441-*quater* è formulata anche la seguente osservazione, volta ad una integrazione dei principi e criteri direttivi di un'altra disposizione di delega: «all'articolo 39-*quinquies* – che reca una delega finalizzata al riordino della normativa vigente in materia di congedi, aspettative e permessi per i lavoratori sia del settore pubblico che privato – dovrebbe valutarsi l'opportunità di integrare i principi e criteri direttivi della delega, atteso che essi,

- ✓ rilievi concernenti la formulazione delle disposizioni recanti principi e criteri direttivi, sotto diverse angolature. Nel parere sul disegno di legge C. 2105 (federalismo fiscale) sono contenute tre osservazioni concernenti: la portata normativa di alcuni principi e criteri direttivi che richiamano principi costituzionali²⁷; la coerenza tra principi che presentano finalità divergenti²⁸; la ripetizione di alcuni principi e criteri direttivi²⁹.

Aspetti ulteriori

Oltre che sugli elementi costitutivi delle disposizioni di delega il Comitato si è pronunciato su numerosi altri profili, che attengono sia al peculiare strumento utilizzato sia, più in generale, alla qualità della legislazione.

nell'attuale formulazione, recano esclusivamente indicazioni sulle modalità di redazione dei testi, e sulle finalità di "riordino" e di semplificazione" degli istituti e delle procedure oggetto della delega medesima».

²⁷ Osserva il Comitato: «all'articolo 2, comma 2 – ove si indicano i principi e criteri direttivi generali della delega – dovrebbe valutarsi l'opportunità di verificare quale sia la reale portata normativa delle lettere *l*) e *m*), che, rispettivamente, impongono al legislatore delegato "la coerenza con i principi di cui all'articolo 53 della Costituzione" ed il "rispetto della ripartizione delle competenze legislative fra Stato e regioni in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", trattandosi evidentemente di principi costituzionali la cui osservanza prescinde da una specifica previsione».

²⁸ In proposito, osserva il Comitato: «all'articolo 11, comma 1, lettera *g*) - ove si indica come principio di delega la "valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, anche con riguardo alle loro forme associative, dei territori montani e delle isole minori" – dovrebbe valutarsi l'opportunità di chiarire se si tratti di due diversi criteri di valutazione tra cui effettuare una ponderazione, atteso che in esso appaiono emergere finalità tra loro divergenti: mentre per "l'ottimale svolgimento" delle funzioni la dimensione demografica deve essere in via generale consistente (per consentire, ad esempio, la prestazione di servizi a costi unitari minori), la salvaguardia dei piccoli comuni richiede invece che vengano tutelate anche le dimensioni demografiche numericamente esigue».

²⁹ L'osservazione è così formulata: «all'articolo 26, comma 2, lettera *c*) - secondo cui i decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che "siano previsti adeguati meccanismi diretti a coinvolgere e cointeressare regioni ed enti locali nell'attività di recupero dell'evasione fiscale e nel contrasto all'elusione fiscale" – dovrebbe verificarsi se sia necessaria tale disposizione che appare meramente ripetitiva dei principi e criteri direttivi già indicati all'articolo 2, comma 2, lettera *d*), volti a prevedere il "coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale" e ancora ripetuta, in termini diversi, dall'articolo 7, comma 1, lettera *d*), n. 5), sia dall'articolo 26, comma 2, lettera *c*)».

L'inserimento di una disposizione di delega nell'ambito di un decreto-legge

Come già segnalato, nel parere sul disegno di legge C. 1441-*ter* il Comitato formula una condizione relativa all'articolo 3-*bis*, il quale inserisce, con una novella, una delega legislativa nell'ambito dell'articolo 6-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, e ne riproduce il contenuto, volta a riformulare «tale disposizione al fine di evidenziare le modifiche che si intendono apportare al citato articolo 6-*bis*, evitando sia la mera riproduzione testuale della norma attualmente vigente, sia la collocazione di una norma di delega all'interno del testo del decreto legge n. 112 del 2008, circostanza che presenta profili dubbi in rapporto a quanto prescritto dall'articolo 15, comma 2, lettera a) della legge n. 400 del 1988».

Il riferimento alla delega nel titolo del provvedimento e nelle rubriche degli articoli.

La circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi dispone che il titolo degli atti legislativi e degli articoli contenenti disposizioni di delega facciano espresso riferimento alla loro presenza. Si tratta di un precetto generalmente osservato, con qualche eccezione. Nel parere sul citato disegno di legge C. 1441-*ter* il Comitato rileva nelle premesse che «sia nel titolo che nelle rubriche degli articoli 3-*bis*, 5-*bis*, 7, 13, 31, 31-*bis* e 70, il provvedimento non fa riferimento alla presenza di disposizioni di delega, in difformità da quanto prescritto dal paragrafo 1 della circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi». Analoga osservazione, con riguardo alla rubrica dell'articolo 16, è presente nelle premesse del parere sul progetto di legge relativo alla ratifica del Trattato di Prüm (C. 2042).

La procedura di adozione dei decreti legislativi ed il ruolo del Parlamento

Nei pareri sui disegni di legge C. 2031 (produttività del lavoro pubblico) e C. 2105 (federalismo fiscale) il Comitato per la legislazione ha avuto modo di soffermarsi sul valore del parere parlamentare quando lo schema del decreto legislativo trasmesso alle Camere sia stato previamente oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata. Il Comitato ha focalizzato tre profili: la natura dell'intesa e gli effetti della sua eventuale mancanza sull'esercizio della delega³⁰; i precedenti registrati a fronte di

³⁰ Nel parere sul disegno di legge C. 2031 il Comitato ha formulato una osservazione volta a verificare «l'opportunità di chiarire la natura dell'intesa e gli effetti della sua eventuale

previsioni analoghe, che denotano una difficoltà nel dare attuazione alla sequenza che vede prima l'intesa "in sede di" o "con la" Conferenza unificata o Stato-Regioni e successivamente il parere parlamentare³¹; l'incidenza del parere parlamentare. Con riguardo a quest'ultimo profilo, in entrambi i pareri il Comitato ha sottolineato che «la previa intesa prevista, finalizzata ad una stesura di un testo condiviso tra Governo statale e Giunte regionali, rende potenzialmente meno incisivo il successivo parere reso dalle competenti Commissioni parlamentari».

Sempre nel parere sul disegno di legge in materia di federalismo fiscale il Comitato – al fine di garantire l'espressione dei pareri parlamentari – formula un'osservazione relativa alla possibilità di attivare il meccanismo di proroga del termine per l'espressione del parere anche da parte delle Commissioni permanenti delle due Camere e non soltanto da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale istituita dal provvedimento³².

Nel parere sul disegno di legge C. 1441-*quater* il Comitato, nell'ambito di un'ampia osservazione (già richiamata nella parte relativa alla definizione dei principi e criteri direttivi e dell'oggetto della delega), ha invitato la Commissione competente a definire «modalità procedurali di adozione dei decreti attuativi che prevedano la trasmissione degli schemi di atti normativi alle Commissioni parlamentari competenti».

mancanza sull'esercizio della delega, al fine di evitare dubbi interpretativi che potrebbero ingenerarsi tenendo conto» anche dei precedenti, di cui si dà conto nella nota seguente.

³¹ In entrambi i pareri il Comitato dà conto di tali precedenti, evidenziando che «la delega non è stata esercitata (articolo 24, comma 2, della legge n. 328 del 2000; articolo 1, comma 2, della legge n. 53 del 2003; articolo 6 della legge n. 56 del 2005) ovvero è stata esercitata sulla base del *parere*, in luogo dell'intesa, della Conferenza unificata (articolo 6 della legge n. 171 del 2005) o addirittura è stata esercitata anche in presenza di un esplicito diniego di intesa sul provvedimento (alla delega di cui all'articolo 4 della citata legge n. 53 del 2003, in materia di alternanza scuola-lavoro, è stata data attuazione con il decreto legislativo n. 77 del 2005, il cui preambolo dà conto della "mancata intesa")».

³² L'osservazione è la seguente: «all'articolo 2, commi 3 e 4 – ove si definiscono i meccanismi procedurali per l'espressione dei pareri parlamentari sugli schemi di decreti legislativi – dovrebbe valutarsi l'opportunità di prevedere, sia per il primo che per il secondo parere, che le Commissioni possano attivare un meccanismo di proroga del termine, analogamente a quanto è consentito alla Commissione bicamerale di cui al successivo articolo 3; dovrebbe altresì precisarsi se la richiesta di proroga possa essere avanzata, oltre che nel caso in cui la materia oggetto degli schemi di decreto legislativo sia particolarmente complessa oppure quando si verifichi l'assegnazione contemporanea alla Commissione per l'espressione del parere di un elevato numero di atti, anche per l'ipotesi in cui gli schemi di decreto siano presentati in prossimità della scadenza del termine per l'esercizio della delega, come viene ordinariamente previsto in presenza di disposizioni di delega complesse».

Un'ultima osservazione (contenuta sempre nel parere sul disegno di legge C. 1441-*quater*) riguarda la sequenza dei pareri sugli schemi di decreti legislativi, nella quale il Parlamento deve essere l'ultimo soggetto a pronunciarsi. Il Comitato segnala quindi, in relazione a due disposizioni di delega, che si dovrebbe precisare «che la trasmissione degli schemi dei decreti legislativi alle Camere costituisce l'ultimo passaggio nel processo di adozione dei medesimi decreti legislativi».

Il coordinamento con la legislazione vigente.

I progetti di legge contenenti disposizioni di delega pongono problemi di coordinamento delle riforme operate attraverso la legislazione delegata in parte analoghi a quelli già visti con riguardo alla decretazione d'urgenza ed in parte peculiari di tale strumento normativo. Una peculiare questione concerne il coordinamento con le disposizioni recate da decreti-legge di recente approvazione ed in particolare con il decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria), che ricorre nei pareri su 4 dei 6 disegni di legge di delega³³.

La tecnica della novellazione.

E' un profilo che non presenta caratteristiche peculiari per quanto riguarda i disegni di legge di delega e che si sostanzia negli inviti rivolti dal Comitato alle Commissioni competenti per materia a ricorrere alla novellazione dei testi normativi, soprattutto in presenza di codici e testi unici, al fine di preservarne la struttura unitaria (si vedano, in particolare, i pareri sui disegni di legge C. 1441-*quater* e C. 2031). Particolarmente interessante, anche per la materia trattata, di stretta competenza del Comitato, è l'osservazione contenuta nel parere sul disegno di legge C. 1441-*bis*: «agli articoli 25 e 61-*bis*, in ragione della loro valenza generale, dovrebbe valutarsi l'opportunità di una collocazione in un contesto normativo sistematico; in particolare, l'articolo 25, che detta regole generali per la redazione dei testi normativi - prevedendo che ogni nuova norma espliciti modifiche e deroghe alla normativa vigente (comma 1) e che ogni rinvio normativo, sia esso contenuto in atti normativi o in atti amministrativi, debba richiamare "in forma integrale ovvero in forma sintetica" il testo, la materia o il principio di diritto richiamato – potrebbe

³³ Si tratta dei pareri sui disegni di legge C. 1441-*bis*, C. 1441-*ter*, C. 1441-*quater* e C. 2031, con la peculiare questione (già richiamata), posta nel parere sul disegno di legge C. 1441-*ter*, relativa ad una disposizione di delega inserita in una novella del decreto-legge n. 112/2008.

essere collocato nel codice civile, nell'ambito delle disposizioni sulla legge in generale»³⁴.

Richiami normativi effettuati in forma generica o erronei.

E' un profilo che emerge in due pareri. Nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 1441-*ter* si segnala la presenza di riferimenti normativi imprecisi o incompleti ovvero erronei. Il parere sul disegno di legge C. 2031 reca una condizione volta a «correggere il riferimento alla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 10 della legge n. 117 del 1988 (recato dal secondo periodo del comma 6 [dell'articolo 9]), in quanto tale disposizione risulta già implicitamente abrogata dall'articolo 18, commi 1 e 3, della legge n. 205 del 2000, come si desume anche dalla circostanza che, in occasione dell'ultimo rinnovo del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, i quattro membri di spettanza parlamentare non sono stati nominati dai Presidenti delle Camere (come previsto dal citato articolo 10 della legge n. 117 del 1988) bensì eletti secondo quanto previsto dalla legge n. 205 del 2000 (rispettivamente, dal Senato il 3 marzo 2005 e dalla Camera l'8 marzo 2005)».

Le abrogazioni. Formule e termini.

Anche per quanto attiene a questo aspetto occorre richiamare il parere sul disegno di legge C. 1441-*ter*, il quale nelle premesse segnala la presenza di «formule abrogative generiche (ad esempio, al comma 6 dell'articolo 5) ovvero implicite (ad esempio, l'articolo 16-*bis*, al comma 2 sopprime il “Fondo Bombie Metano, di cui alla legge 8 luglio 1950, n. 640, l'Agenzia nazionale delle scorte petrolifere di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, la Cassa Conguaglio per il Settore Elettrico di cui al provvedimento del Comitato Interministeriale Prezzi del 6 luglio 1974, n. 34” senza prevedere l'espressa abrogazione delle relative disposizioni istitutive; analogamente, il comma 14 sopprime il Comitato centrale metrico senza abrogare l'articolo 7 del regio decreto n. 206 del 1939, che lo istituiva)».

³⁴ Il Comitato, nel parere sul disegno di legge C. 1441-bis-B, esprimerà soddisfazione per l'inclusione di tale principio nell'ambito della legge n. 400/1988.

La terminologia.

Nelle premesse dei pareri sui disegni di legge C. 1441-*ter* e C. 1441-*quater* si rileva la presenza di espressioni imprecise ovvero dal significato tecnico-giuridico di non immediata comprensione.

La previsione di adempimenti.

Alle previsioni riguardanti l'adozione di regolamenti di delegificazione è dedicato il prossimo paragrafo. Con riguardo agli altri adempimenti, si segnalano soltanto i pareri sui disegni di legge C. 1441-*ter* e C. 2031:

- il primo, con riguardo all'articolo 31, comma 1 – che attribuisce ad un decreto del Ministro dello sviluppo economico, adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la facoltà di “aggiornare o modificare le aree tecnologiche per i progetti di innovazione industriale indicate all'articolo 1, comma 842, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero individuare nuove aree tecnologiche” – invita la Commissione competente a valutare «se lo strumento del decreto ministeriale ivi previsto sia congruo in relazione alla finalità di individuare o modificare aree tecnologiche che, come esplicitamente risulta nella disposizione in commento, sono “indicate dall'articolo 1, comma 842” della legge n. 296 del 2006»;
- il secondo invita le Commissioni competenti a valutare l'opportunità di indicare i termini di adozione di un decreto ministeriale previsto dall'articolo 3, comma 3 al fine di individuare le modalità di organizzazione e la fissazione dei compensi per i componenti di un organismo di nuova istituzione «con riguardo all'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi della delega prevista dal medesimo articolo 3».

Disposizioni di interpretazione autentica.

Sono tre i pareri che affrontano questo tema da diverse prospettive:

- nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 1441-*bis* si segnala la presenza di «disposizioni formulate in termini di norma interpretativa (all'articolo 28, comma 2 ed al comma 1, lettera *f*), dell'articolo 71, capoverso 32-*bis*), per la quali tuttavia andrebbe verificato se si tratti di disposizioni innovative cui si intende conferire carattere retroattivo, circostanza che peraltro susciterebbe perplessità con riguardo al citato articolo 28, comma 2, atteso che esso si riferisce ad una norma che

entrebbe in vigore contestualmente alla medesima interpretazione autentica»;

- nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 1441-*ter* si segnala che esso «reca, all'articolo 5-*bis*, comma 6, una norma di interpretazione autentica dell'articolo 24, commi 32 e 33, della legge n. 449 del 1997, formulata in modo non conforme a quanto prescritto dalla circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, secondo cui “deve risultare chiaro se ci si trovi in presenza di una disposizione di interpretazione autentica ovvero di una disposizione di modifica sostanziale alla quale si vuole dare effetto retroattivo”»;
- nelle premesse del parere sul disegno di legge C. 2031 si segnala, infine, che esso «reca, all'articolo 7, una disposizione di interpretazione autentica che espressamente contiene la clausola, priva di una reale portata normativa, secondo cui “sono fatti salvi gli effetti dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge”».

5.2.2. Gli schemi di decreti legislativi.

Nel periodo di riferimento del presente rapporto, il Comitato ha avuto modo di pronunciarsi su 4 schemi di decreti legislativi.

Tale esame ha avuto luogo ai sensi dell'articolo 96-*ter*, comma 3 del regolamento, in tre casi su richiesta della Commissione Affari costituzionali e nel restante caso su richiesta della Commissione Affari sociali.

I 4 schemi oggetto di parere del Comitato riguardano tutti deleghe volte al recepimento della normativa comunitaria e per questo contenute in leggi comunitarie (2 nella legge comunitaria 2004, 1 nella legge comunitaria 2006 e 1 nella legge comunitaria 2007).

Tre di tali schemi (n. 3, in materia di ricongiungimento familiare; n. 4, in materia di *status* di rifugiato e n. 5, in materia di libera circolazione UE) recano disposizioni integrative e correttive di decreti legislativi già adottati. Su di essi il prescritto numero di componenti della I Commissione ha avanzato richiesta di parere contestualmente, anche in considerazione della stretta correlazione delle materie affrontate dai tre provvedimenti. Il Comitato li ha esaminati nel corso della medesima seduta.

Nelle premesse dei rispettivi pareri, il Comitato ha ritenuto opportuno richiamare i parametri ordinamentali esplicitati dalla Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 206 del 2001, e sviluppati dal Consiglio di Stato, con specifico riguardo all'esercizio della potestà delegata di natura correttiva e integrativa. A tale proposito, il Comitato ha invitato le Commissioni di merito, ed in particolare la Commissione Politiche dell'Unione Europea, a prestare “particolare attenzione – nel contesto di

una complessiva valutazione sulla conformità alle disposizioni di delega – alla valutazione della conformità alle prescrizioni comunitarie”.

Significativamente diverso il caso dello schema di decreto legislativo n. 10, in materia di tessuti umani, comprendente gli ambiti di applicazione di due differenti direttive comunitarie: la direttiva 2006/86/CE e la direttiva 2006/17/CEE, per la cui attuazione, tuttavia, il Governo aveva prefigurato l'utilizzo di strumenti di carattere amministrativo. Considerando tale circostanza, il parere del Comitato su detto provvedimento contiene una condizione finalizzata a stimolare la valutazione della Commissione di merito in ordine all'esigenza di segnalare che dal testo dello schema fossero “espunte quelle disposizioni che – afferendo in via diretta all'attuazione della citata direttiva 2006/17 – esulano dagli oggetti definiti dalla disposizione di delega legislativa (che si riferisce esclusivamente all'attuazione della direttiva 2006/86)”.

5.3. Tendenze della delegificazione.

Come già accennato, nel periodo di riferimento il Comitato non ha avuto modo di pronunciarsi su progetti di legge recanti esclusivamente autorizzazioni alla delegificazione ma ha espresso il parere su 4 disegni di legge di conversione e su 4 disegni di legge delega contenenti anche autorizzazioni alla delegificazione. In tali pareri, emergono, essenzialmente, i seguenti profili:

- la necessità che le autorizzazioni alla delegificazione siano formulate in base al modello prefigurato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988;
- la valutazione della congruità dello strumento normativo prescelto, anche in presenza di riserve di legge previste dalla Costituzione;
- il rapporto tra discipline oggetto di delegificazione e normativa di rango primario, con la frequente tendenza del legislatore a "riappropriarsi" di aree normative delegificate;
- l'affiancarsi di autorizzazioni alla delegificazione tra loro analoghe in provvedimenti diversi.

Il Comitato richiama frequentemente l'opportunità di attenersi al modello di delegificazione previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il quale dispone:

«Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

I rilievi in materia sono formulati in termini di condizione quando le norme generali della materia sono completamente assenti ed in termini di osservazione quando il Comitato invita le Commissioni competenti a riformulare l'autorizzazione alla delegificazione esplicitando meglio tali norme generali. Nel parere sul disegno di legge di conversione del

decreto-legge n. 112/2008 (C. 1386, manovra finanziaria) sono presenti sia una condizione³⁵, sia una osservazione³⁶.

Nel parere sul disegno di legge C. 1441-*ter* è presente una condizione analoga, volta a riformulare l'autorizzazione alla delegificazione «in conformità a quanto previsto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988». Contengono invece osservazioni i pareri sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge n. 137/2008 (C. 1634, istruzione e università) e n. 207/2008 (C. 2198, proroga termini).

Nelle premesse dei pareri sui disegni di legge C. 1441-*bis* e C. 1441-*quater* si segnala che due disposizioni andrebbero formulate sostituendo il riferimento – rispettivamente – “a principi e criteri direttivi” e “ai criteri”, ivi contenuto, «con un richiamo alle norme generali regolatrici della materia, in coerenza con il modello di delegificazione delineato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988».

In merito al profilo della congruità dello strumento normativo prescelto, nel parere sul disegno di legge C. 2042 è formulata una osservazione relativa all'articolo 16, il quale autorizza il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione per disciplinare l'organizzazione e le modalità di funzionamento dell'istituenda banca dati nazionale del DNA e del laboratorio centrale, nonché a determinare le modalità di cancellazione dei dati e le modalità di esercizio dei poteri attribuiti in merito al Comitato nazionale per la biosicurezza (CNBBSV). In questo caso, il Comitato invita le Commissioni competenti a valutare «l'opportunità di verificare se lo strumento normativo del regolamento di delegificazione (da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge

³⁵ La condizione è così formulata: «all'articolo 30, comma 3 – ove si autorizza il Governo ad adottare regolamenti di delegificazione in materia di controlli amministrativi a carico delle imprese soggette a certificazione – si proceda ad esplicitare le norme generali regolatrici della materia, nonché le disposizioni per le quali si produce l'effetto abrogativo, secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400».

³⁶ L'osservazione è la seguente: «all'articolo 25, comma 5 – che autorizza il Governo, entro il 30 settembre 2012 ad adottare regolamenti di delegificazione per la riduzione degli oneri amministrativi, precisando che “tali interventi confluiscono nel processo di riassetto di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59” – dovrebbe valutarsi l'opportunità di riformulare la disposizione secondo il modello di delegificazione codificato dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400, in particolare integrando in essa le norme generali regolatrici della materia, atteso che attualmente essere sarebbero desumibili solo *per relationem* sulla base del richiamo ai principi e criteri cui devono conformarsi i regolamenti stessi, contenuti nei commi 4 e 8 del citato articolo 20; sarebbe peraltro opportuno sostituire l'espressione “il Governo è delegato” con una espressione più aderente alla natura della norma di delegificazione (quale, ad esempio, “il Governo è autorizzato”)».

n. 400 del 1988) sia congruo in relazione quantomeno alla finalità di disciplinare elementi su cui non appaiono operare altre fonti di rango primario o se, invece, possa ricorrersi in questi ambiti a regolamenti di esecuzione ai sensi del comma 1, lettera a), del medesimo articolo 17, fatta sempre salva la possibilità di affidare agli strumenti regolamentari di cui al comma 4-bis dello stesso articolo 17 gli aspetti organizzativi e funzionali delle strutture amministrative di nuova istituzione».

In merito al rapporto tra discipline oggetto di delegificazione e normativa di rango primario, con la frequente tendenza del legislatore a “riappropriarsi” di aree normative delegificate, il Comitato:

- formula condizioni finalizzate alla soppressione delle disposizioni di rango primario che modificano – in modo non testuale o con la tecnica della novellazione – norme recate da regolamenti di delegificazione (per esempio, nei pareri sui disegni di legge C. 1386, di conversione del decreto-legge n. 112/2008 e C. 1966, di conversione del decreto-legge n. 180/2008);
- formula osservazioni quando la sovrapposizione tra norme di rango primario e disciplina delegificata appare più sfumata³⁷;
- accompagna la condizione volta alla soppressione delle disposizioni che intervengono – nel caso di specie – su termini previsti da regolamenti di delegificazione con l’invito al legislatore a verificare «l’esigenza di ricondurre alla disciplina della fonte primaria la materia in questione, visto che essa è già stata oggetto di disposizioni di rango legislativo contenute in provvedimenti d’urgenza» (parere sul disegno di legge C. 2198, di conversione del decreto-legge n. 207/2008).

Nei pareri sui disegni di legge di conversione C. 1386 (decreto-legge n. 112/2008) e C. 2198 (decreto-legge n. 207/2008) il Comitato rileva – con riguardo al settore dell’editoria – la presenza di norme di delegificazione analoghe a quelle già previste dalla legislazione vigente, formulando, nel

³⁷ Nel parere sul decreto-legge n. 137/2008 (C. 1634, istruzione e università) è contenuta la seguente osservazione: «all’articolo 1 - che mira ad inserire una materia curriculare nei due cicli di istruzione, mediante l’attivazione di “azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale finalizzate all’acquisizione nel primo e nel secondo ciclo di istruzione delle conoscenze e delle competenze relative a «Cittadinanza e Costituzione», nell’ambito delle aree storico-geografica e storico-sociale” – dovrebbe verificarsi se sia opportuno l’uso dello strumento normativo di rango primario, atteso che l’articolo 7, comma 1, lettera a), della legge n. 53 del 2003 ha sostanzialmente demandato a regolamenti di delegificazione la definizione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale».

primo parere, una osservazione che invita le Commissioni di merito a curare il loro coordinamento.

Nel secondo parere, invece, il Comitato si limita ad un rilievo in premessa, segnalando che l'articolo 41-*bis*, comma 3, del decreto-legge «prevede un parere parlamentare su un regolamento di delegificazione adottato in materia di editoria, che risulta già oggetto di disciplina nell'articolo 33, comma 3, del medesimo disegno di legge C 1441-*ter* che stabiliva il carattere vincolante del medesimo parere parlamentare».

6. IL PARERE SUL PROGRAMMA LEGISLATIVO DELL'UNIONE EUROPEA

Nel corso del periodo di riferimento del presente rapporto, il Comitato ha avuto modo di esprimersi sul programma legislativo e di lavoro per il 2009 della Commissione europea e sul programma dei diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea presentato dalla Presidenza francese, ceca e svedese.

L'esame da parte del Comitato di questo tipo di documenti si è radicato a partire dal marzo 2004, a seguito dell'iniziativa assunta dal Comitato stesso, in considerazione della presenza nei documenti in oggetto, proprio a partire da quell'anno, di peculiari contenuti appositamente dedicati all'illustrazione delle tecniche di produzione normativa in ambito europeo. Da allora il Comitato si è pronunciato per quattro volte su di essi.

Tale esame si conclude con l'approvazione della relazione, i cui rilievi finali sono trasmessi alla Commissione Politiche dell'Unione Europea che, a sua volta, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del regolamento, è tenuta a presentare una propria relazione all'Assemblea che tenga altresì conto delle relazioni approvate, per le parti di competenza, dalle Commissioni di settore e dal Comitato.

L'Assemblea, nella seduta del 20 aprile 2009, ha esaminato il programma legislativo e di lavoro per il 2009 della Commissione europea e il programma dei diciotto mesi del Consiglio dell'Unione europea, approvando una risoluzione (n. 6-00017, Gottardo e altri) che tiene conto delle relazioni di cui sopra. In particolare, la risoluzione, riprendendo quanto segnalato dal Comitato nella propria relazione, con riguardo al mercato interno e alla politica delle imprese, impegna il Governo a sostenere le misure volte alla riduzione degli oneri amministrativi, così come previsto dal programma dei diciotto mesi.

CONCLUSIONI

Nel presente rapporto si è cercato di sintetizzare l'attività svolta dal Comitato nell'arco dei dieci mesi di attività, compresi tra l'inizio della XVI legislatura ed il mese di marzo del 2009.

Va preliminarmente sottolineata l'intensa attività dell'organo, sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo. Nella propria azione consultiva, anche quando svolta su provvedimenti particolarmente complessi e controversi ed in tempi notevolmente ristretti, il Comitato per la legislazione non ha mai mancato di offrire il proprio elevato contributo tecnico ad un proficuo svolgimento dell'istruttoria legislativa. Si è dunque sempre riusciti a pervenire ad un parere condiviso, sia pure facendo ricorso in talune circostanze all'istituto della opinione dissenziente, previsto dall'articolo 16-bis del nostro regolamento, allo scopo di articolarne il contenuto per far emergere diversi orientamenti.

Nello svolgimento del proprio compito istituzionale il Comitato ha inteso proseguire e rafforzare la propria funzione, come essa si è venuta a delineare nel corso delle scorse legislature, senza tuttavia esimersi dall'intraprendere nuove iniziative che si auspica possano giungere rapidamente a maturazione.

Si è, ad esempio, consolidato il metodo operativo che privilegia l'espressione dei pareri sui progetti di legge nel testo più vicino possibile a quello destinato ad essere deliberato dalle Commissioni. Analogamente, si è in più occasioni dato corso alla presentazione di emendamenti ed ordini del giorno funzionali all'adeguamento dei testi esaminati nelle Aule parlamentari alle indicazioni del Comitato.

Né è mancata, in seno all'organo ed a corredo dell'ordinaria attività consultiva, una riflessione sulle possibili prospettive di evoluzione del Comitato per la legislazione nell'ottica di rafforzarne il ruolo e l'efficacia delle pronunce. Da tali riflessioni, come detto, sono già maturate prospettive di riforma all'attenzione della Giunta per il Regolamento al fine, in particolare:

- a) *di consentire che esso si possa esprimere, in talune circostanze, sui disegni di legge di conversione anche nel testo adottato dalle Commissioni di merito;*
- b) *di fare sì che possano comunque essere direttamente presentati in Assemblea emendamenti volti a recepire le condizioni poste nel parere del Comitato (ove formulate in modo testuale), in deroga alla rigorosa applicazione delle norme regolamentari sul regime di ammissibilità degli emendamenti in Assemblea sui provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica (Sul punto si rinvia al paragrafo 3.4).*

In una prospettiva di attuazione delle suddette linee di riforma, appare opportuno prendere in considerazione l'esigenza di una compiuta riflessione sulle consolidate modalità di svolgimento dell'attività consultiva con riguardo alla "struttura" del parere.

Infatti, con particolare riguardo al "secondo parere" sui decreti-legge, appare necessario compiere uno sforzo diretto a individuare, ove ve ne siano le circostanze, rilievi idonei ad essere formulati in modo assolutamente puntuale e testuale, atteso che le Commissioni di merito destinatarie del parere potrebbero non disporre di tempi congrui per dar corso alle indicazioni del Comitato, che quindi sarebbero destinate ad essere direttamente poste all'attenzione dell'Assemblea.

Analoga considerazione può essere svolta con specifico riguardo ai pareri espressi su "provvedimenti collegati alla manovra finanziaria" quando, come avvenuto, essi sono resi dopo la scadenza del termine di presentazione degli emendamenti in Commissione.

Infine, un ulteriore elemento di sviluppo della consolidata struttura dei pareri può essere tratto dalla più recente esperienza in sede di analisi delle disposizioni di delegazione legislativa e di autorizzazione all'adozione di regolamenti di delegificazione. Ciò allo scopo di addivenire alla formulazione di parametri di valutazione più aderenti al tipo di analisi che il Comitato concretamente effettua sui testi oggetto di esame.

Infatti, nel solco di una prassi istauratasi a partire dalla sua entrata in funzione, ogni condizione o osservazione dell'organo sui progetti di legge "ordinari" viene, allo stato, formulata sulla base di parametri di giudizio testualmente mutuati dall'articolo 16-bis, comma 4 ("sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente" ovvero "sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione"). Tuttavia, come già segnalato, le numerose

pronunce dell'organo sulle modalità con cui si trasferisce la potestà normativa all'Esecutivo non sembrano prettamente riconnettersi a siffatti profili di valutazione, quanto piuttosto al rispetto "dei criteri e dei requisiti tecnici definiti dalle norme costituzionali e ordinarie" che il Comitato ha inteso far discendere dall'articolo 76 della Costituzione e dall'articolo 17 della legge n. 400 del 1988. il suddetto parametro potrebbe dunque essere formalmente utilizzato dal Comitato nell'esercizio delle proprie funzioni consultive.

Conclusivamente, l'esperienza del Comitato per la legislazione nel corso del primo scorcio di legislatura ha evidenziato – ancor più che in passato – l'importanza di imprimere maggiore eco e forza ai suoi pareri, unitamente all'esigenza di sviluppare iniziative interistituzionali che assicurino un collegamento tra le istituzioni legislative nazionali, che appare sempre più necessario in un quadro istituzionale che si muove rapidamente verso un assetto di tipo federalista.

L'impegno che si prefigura per i prossimi mesi appare dunque duplice.

Nella sua sempre più proficua attività consultiva, rivolta all'interno della Camera, occorrerà promuovere l'interlocuzione con le Commissioni parlamentari e il Governo (sollecitando, in primis, una partecipazione più assidua alle sedute del Comitato dei relatori nelle Commissioni di merito e dei rappresentanti del Governo) al fine di stimolare i protagonisti dell'azione legislativa ad affinare i metodi della legislazione ed i relativi strumenti normativi (compresi quelli di natura istruttoria e preparatoria della deliberazione finale, quali AIR e ATN).

Su un piano interistituzionale, il prossimo obiettivo, su cui il Comitato per la legislazione è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale, sarà quello di consolidare l'alleanza strategica tra le due Camere, il Governo e le Assemblee legislative regionali volta a promuovere forme di raccordo tra i diversi livelli istituzionali dove matura la decisione politico-normativa.

Il percorso, intrapreso già nell'ottobre del 2008 nell'incontro interistituzionale che si è svolto a Venezia, in occasione della presentazione dell'ultima edizione del "Rapporto sulla legislazione", dovrà dunque proseguire nell'individuazione delle nuove prospettive dei rapporti istituzionali, che tenga conto del dipanarsi della legislazione attraverso tre distinti livelli territoriali, tutti chiamati, per la loro parte, a concorrere ad un procedimento decisionale complesso.

GRAFICI ALLEGATI

PAGINA BIANCA

Attività nel turno di presidenza Stradella

Il **Comitato per la legislazione**, istituito nel 1998, esamina:

- **obbligatoriamente** i disegni di legge di conversione (art. 96-bis, comma 1) e i progetti di legge contenenti disposizioni di delega o di delegificazione (art. 16-bis, comma 6-bis)
- **su richiesta** di almeno un quinto dei componenti delle Commissioni, gli altri progetti di legge (art. 16-bis, comma 4) e gli schemi di atti normativi del Governo (art. 96-ter, comma 3)

Valuta i testi dei progetti di legge sotto i seguenti profili:

- omogeneità
- semplicità, chiarezza e proprietà di formulazione
- efficacia per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente

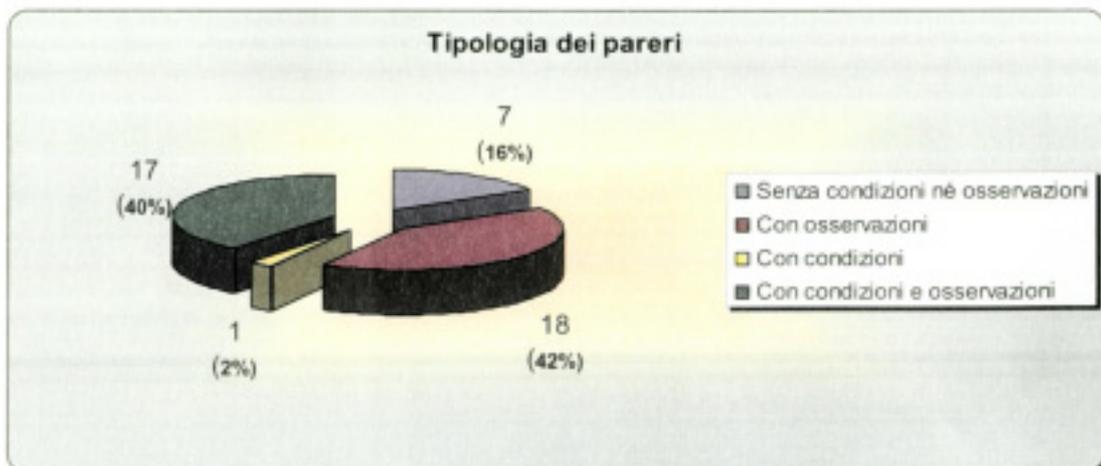
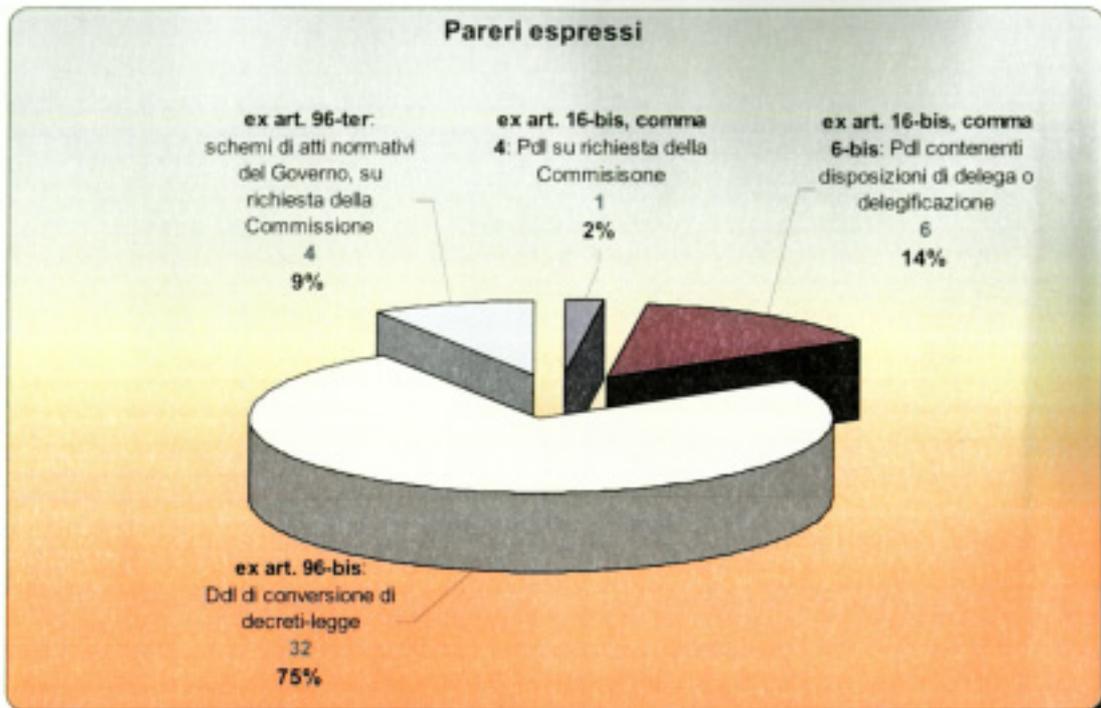
Per i disegni di legge di conversione il Comitato valuta anche, nei relativi decreti-legge, i seguenti profili:

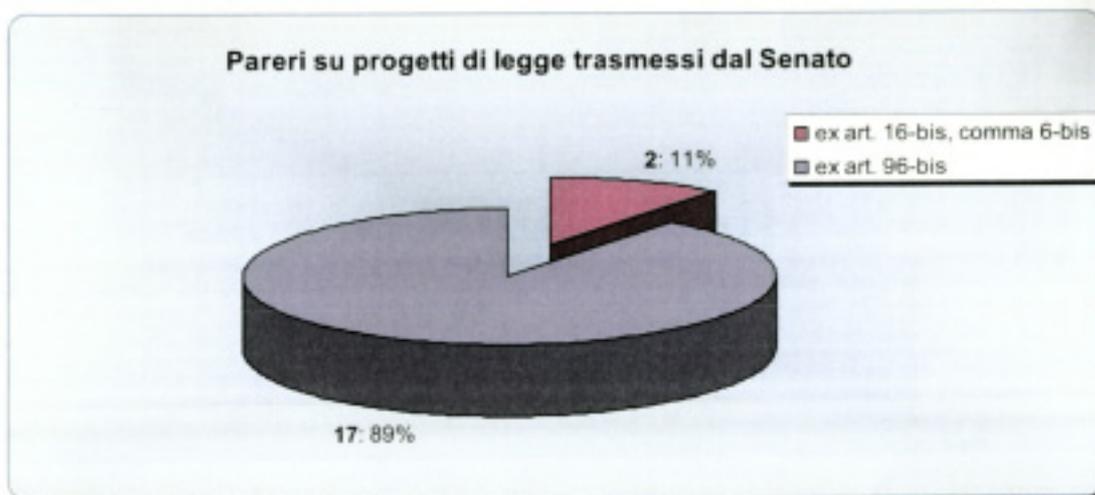
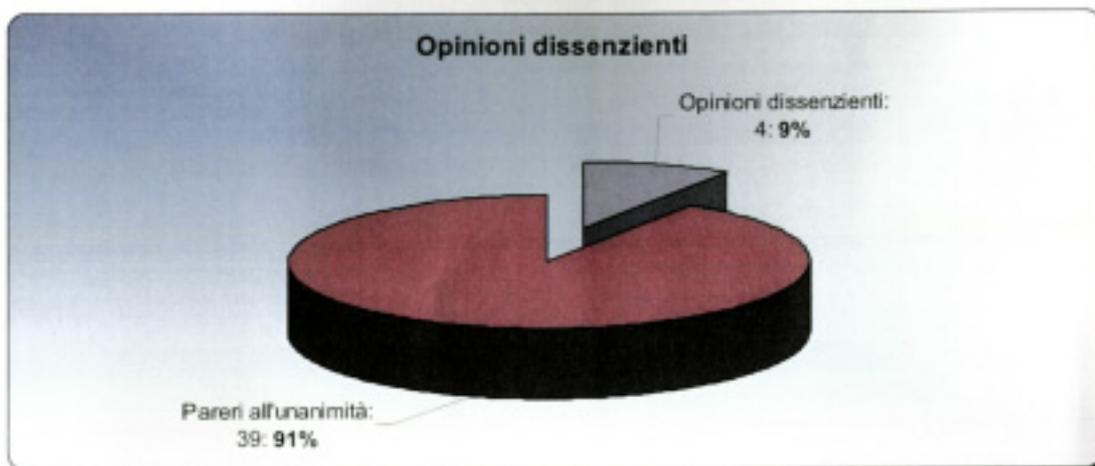
- specificità
- limiti di contenuto

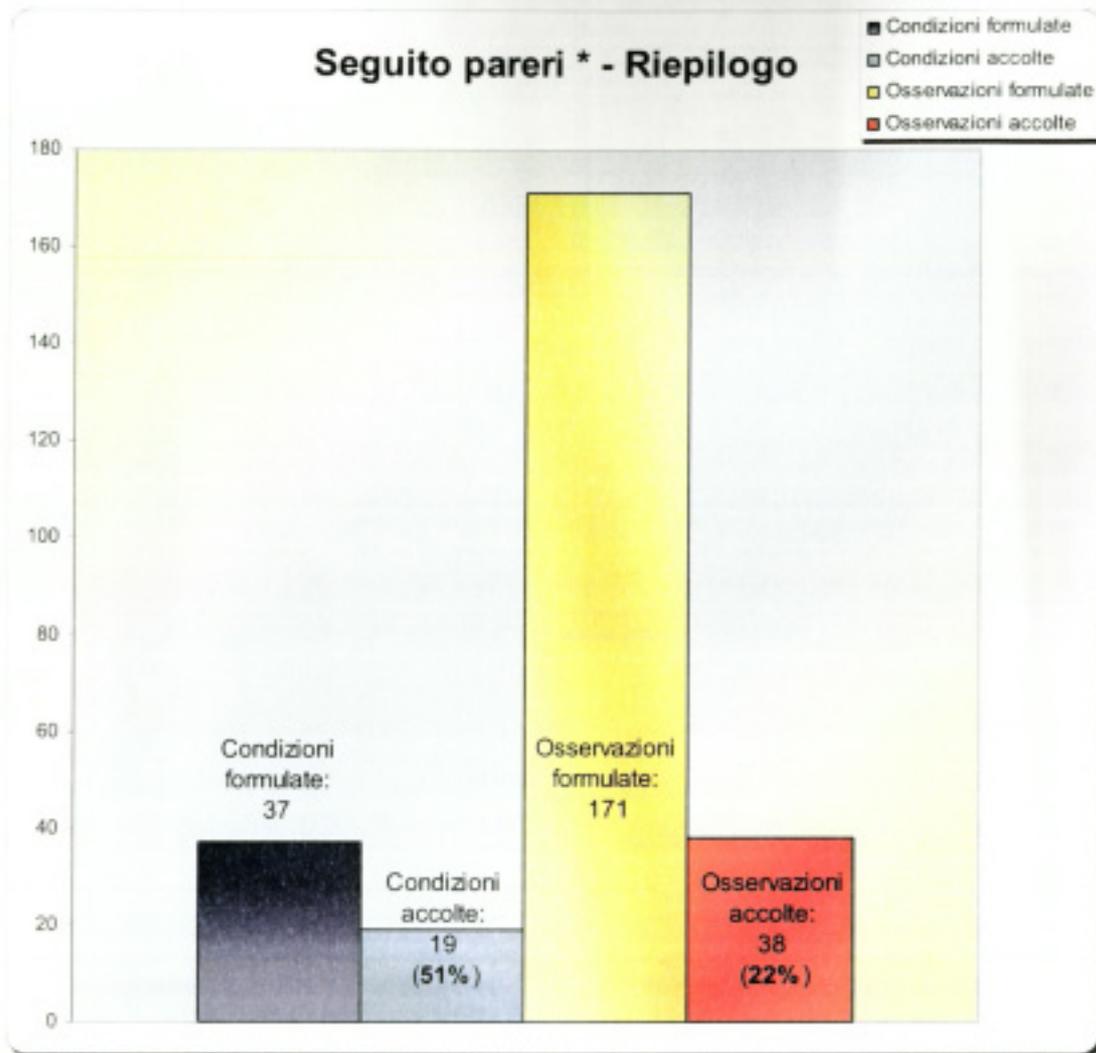
Nel periodo considerato il **Comitato per la legislazione** ha esaminato **42** provvedimenti, di cui:

- **31** disegni di legge di conversione di decreti-legge (di cui uno in prima ed in seconda lettura);
- **6** progetti di legge contenenti disposizioni di delega e, in **4** casi, di delegificazione;
- **1** disegno di legge trasmesso al Comitato su richiesta di un quinto dei componenti la Commissione competente, ai sensi dell'articolo 16-bis, comma 4;
- **4** schemi di decreti legislativi.

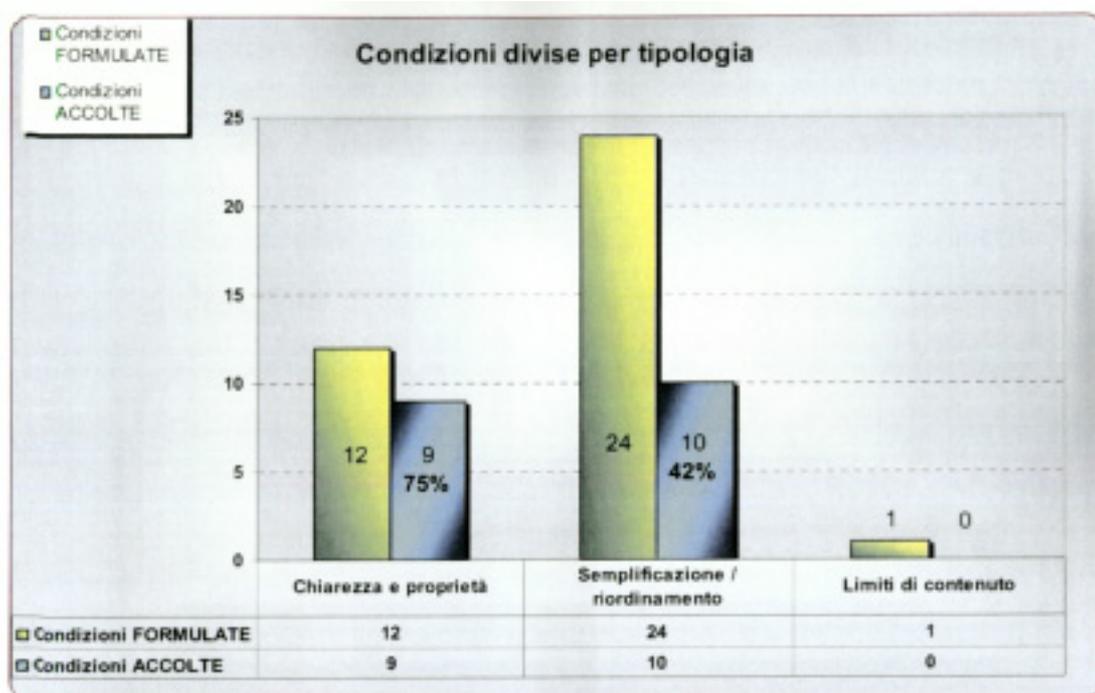
Dati aggregati

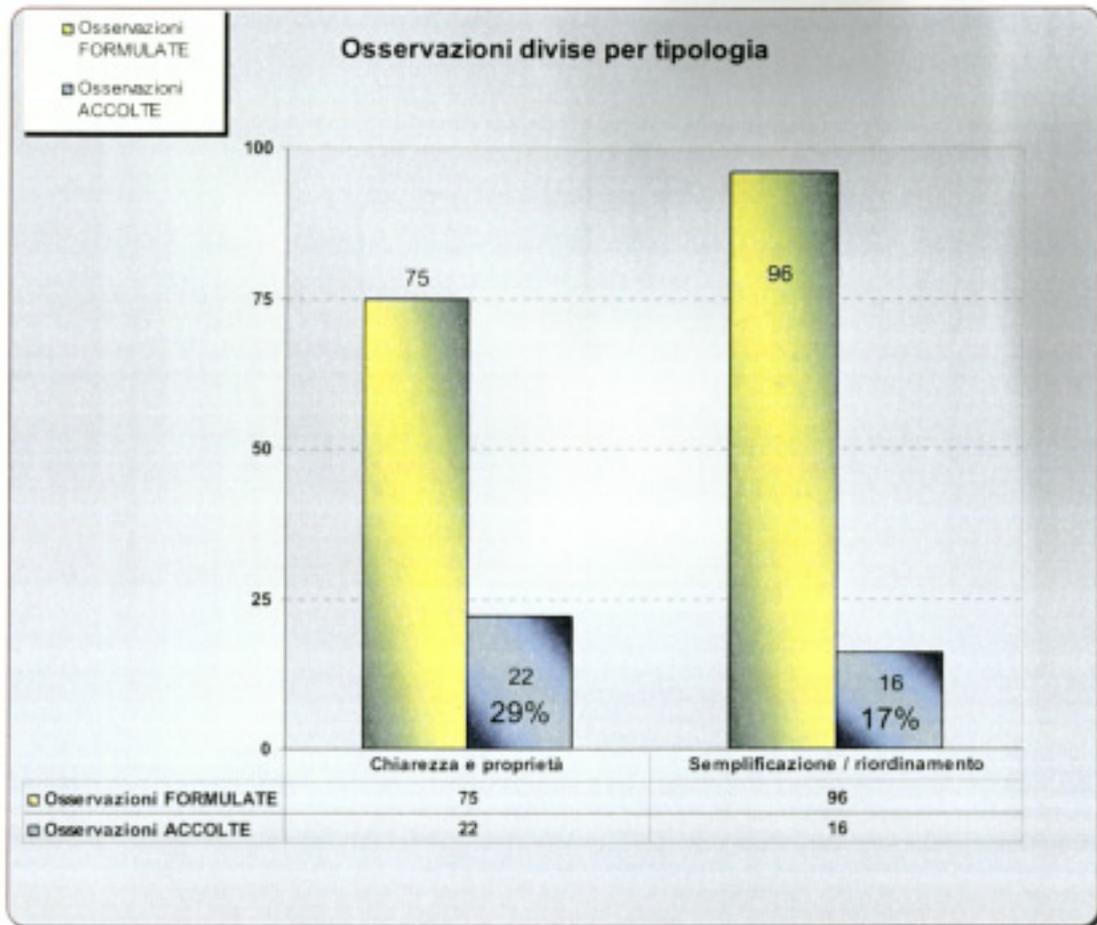






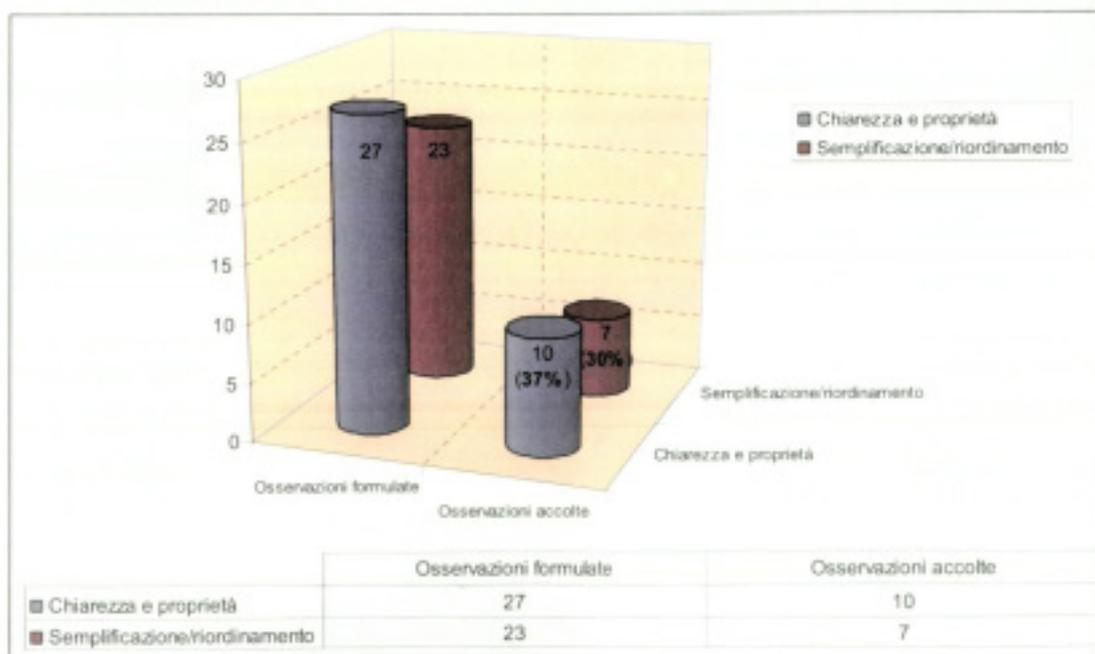
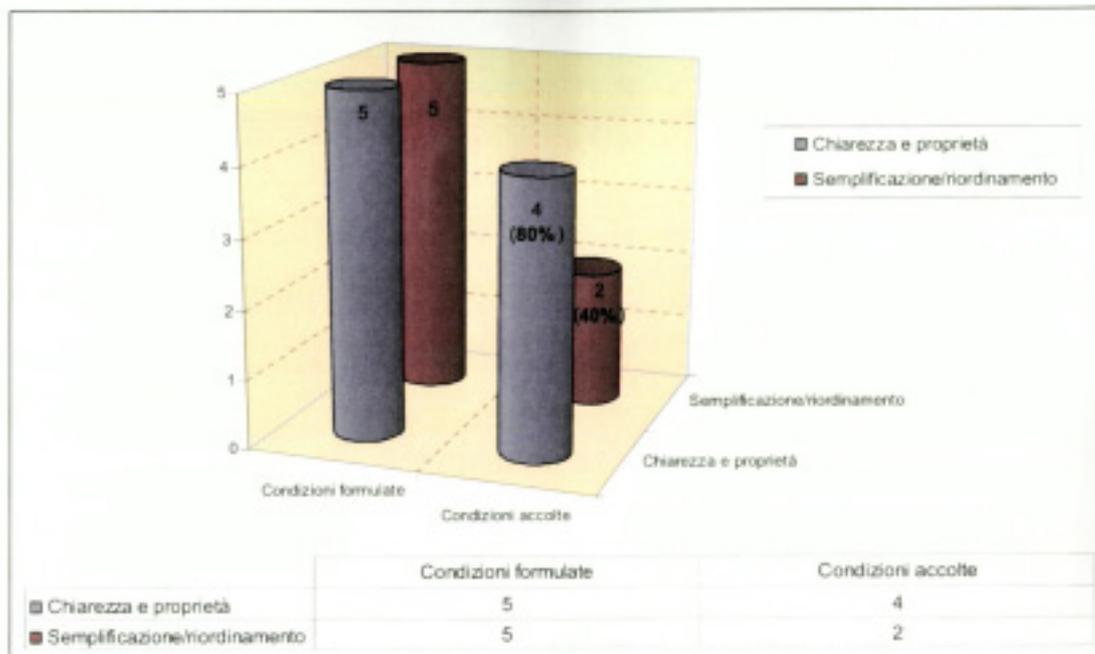
* Le statistiche si riferiscono ai soli pareri resi su provvedimenti per i quali si sia concluso l'iter di esame alla Camera.



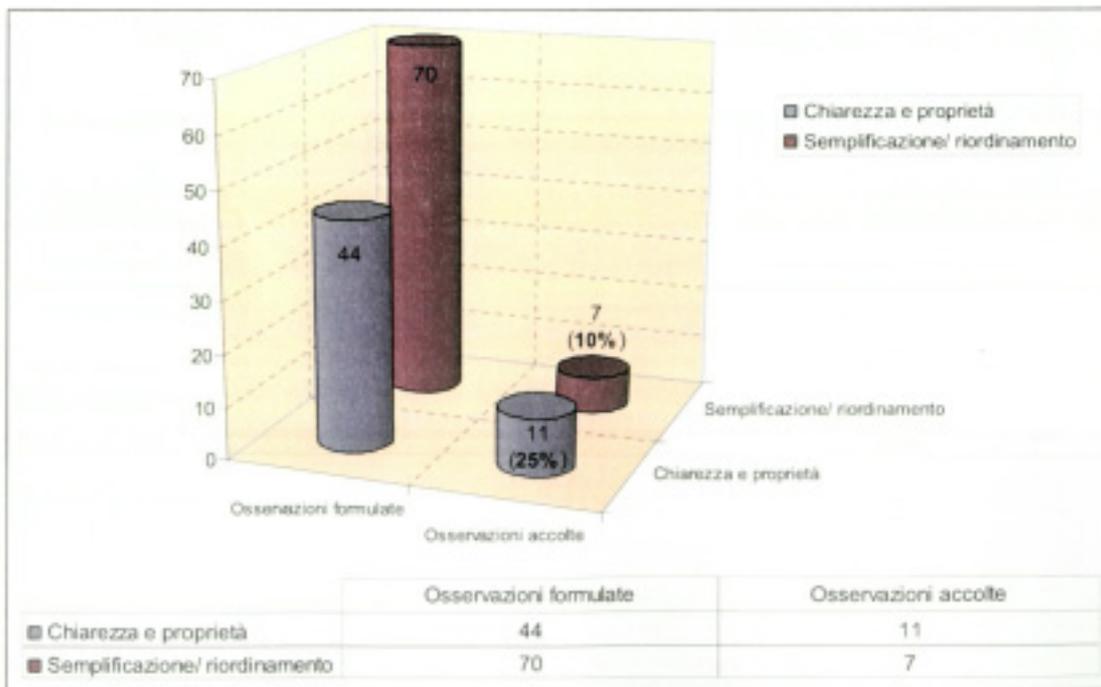
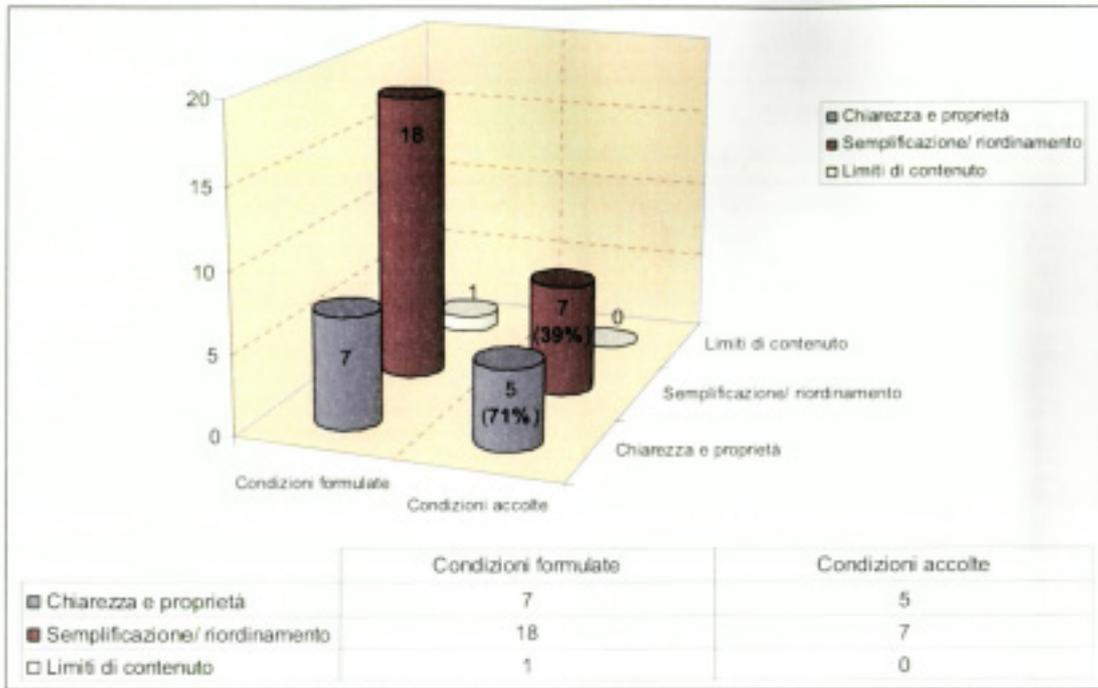


Condizioni e osservazioni divise per tipologia

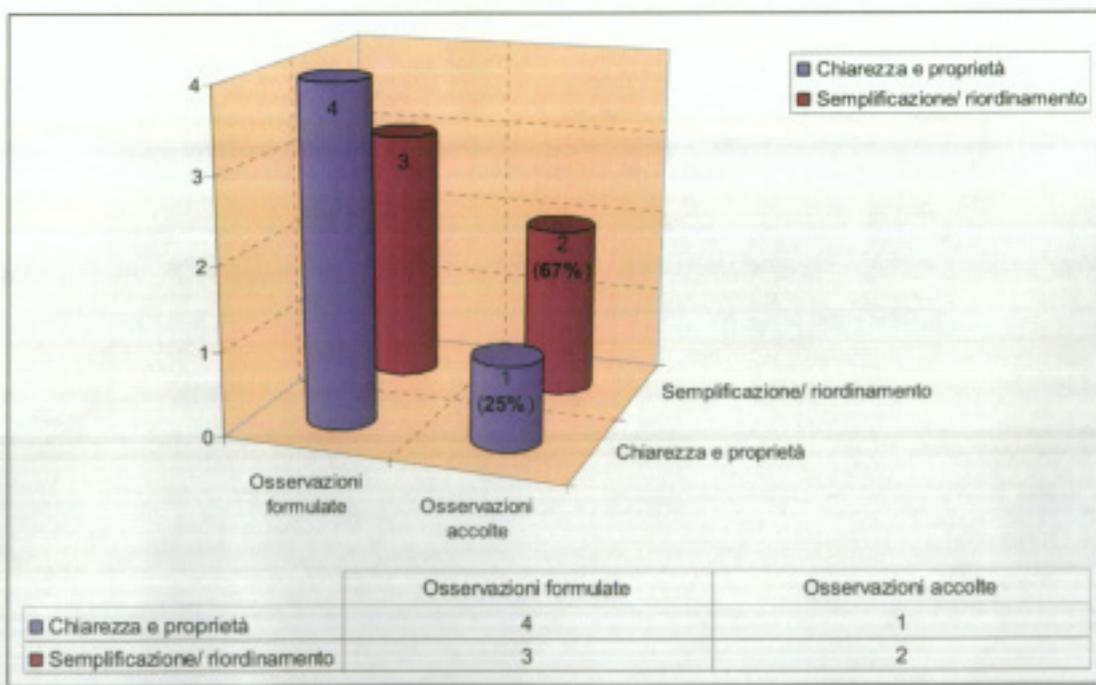
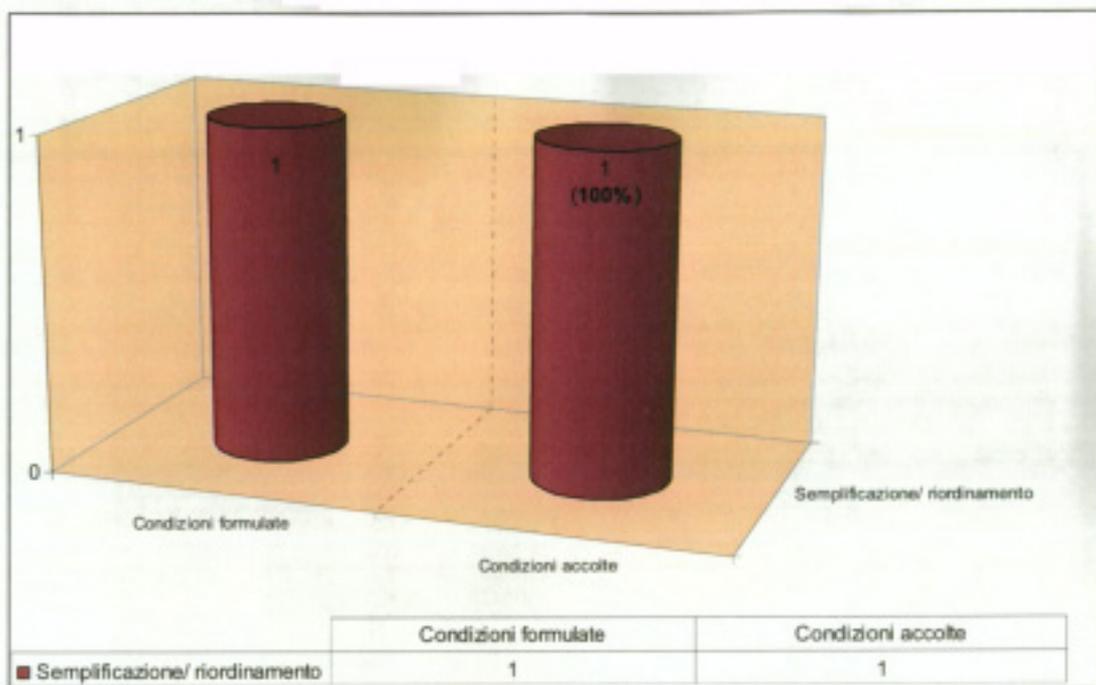
1) Atti esaminati ai sensi dell' art. 16-bis, comma 6-bis



2) Atti esaminati ai sensi dell' art. 96-bis



3) Atti esaminati ai sensi dell' art. 96-ter



Condizioni e osservazioni disaggregate per tipologia di assegnazione

